ATTRIBUTES OF WELL-PERFORMING ORGANIZATIONS

A Study by the
Office of the Auditor General of Canada

Extract from the 1988 annual Report

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. FA1-1988/4

ISBN 0-662-56465-0

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Ottawa, Ontario
K1A 0G6

December 1988

WELL-PERFORMING ORGANIZATIONS

My Report to the House of Commons for the fiscal year ended 31 March 1988 has been tabled by the Speaker of the House. Chapter 4 (Study on Well-Performing Organizations) is generating particularly widespread interest, and we have therefore prepared it as a separate document for easy reference.

Several questions that arose during this Study remain unanswered. For example, why is it that some organizations acquire and maintain the attributes of high performance? How can others be encouraged and assisted to do likewise? What is the mindset and what are the values that drive some people to always seek improvement in their organization's performance?

We encourage discussion and further work on these topics, in order to move closer to the ideal of a more productive and more satisfying public service.

Kenneth M. Dye, F.C.A.

WELL-PERFORMING ORGANIZATIONS

WELL-PERFORMING ORGANIZATIONS

Table of Contents

	Paragraph
Main points	
Introduction	4.1
Aim of the Study	4.9
The Study Design	4.11
Selecting Well-performing Organizations	4.16
Eight Participating Organizations	4.21
Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC)	4.25
National Parole Board (NPB)	4.27
Spectrum Management Sector	4.28
RCMP/DPW Joint Projects	4.30
International Development Research Centre (IDRC)	4.31
Bankruptcy Branch	4.32
Bureau of Labour Information	4.34
Office of the Federal Co-ordinator for the 1988 Olympics	4.38
Moving Beyond Bureaucracy	4.41
Reliance on People Ensures Productive Relationships; Control Systems Provide "Hard Edges"	4.52
Encouraging Risk-taking to Accomplish the Task	4.56
Shifting from Control to Commitment	4.59
Common Attributes of the Participating Organizations	4.71
Emphasis on People	4.73
The empowering organization	4.74
The "caring" organization	4.75
The "successful" organization	4.76
Participative Leadership	4.77
The organization with participative leadership	4.78
The "becoming" organization	4.79
The communicating organization	4.80
Innovative Work Styles	4.81
The learning organization	4.82
The problem-solving organization	4.83
The intelligent organization	4.84
Strong Client Orientation	4.85
The organization that is supported by its owners	4.86
The organization with strong client orientation	4.87
The "concretizing" organization	4.88

	Paragraph
The Process by which the Organizations Acquired these Attributes	4.89
Conclusions	4.97

Exhibits

4.1 Client Orientation and Reliance on People in CMHC
4.2 Leadership and Values in the NPB
4.3 Problem Solving in the Spectrum Management Sector
4.4 Communication and Commitment in the RCMP
4.5 Partnership and Caring in IDRC
4.6 Developing and Empowering People: Bankruptcy Branch and Bureau of Labour Information
4.7 Strong Support by Owners: Office of the Federal Co-ordinator for the 1988 Olympics
4.8 Reflective Self-Scrutiny in CMHC and IDRC

4

WELL-PERFORMING ORGANIZATIONS

Main Points

We examined eight government organizations that are considered to be performing well. We sought to identify and describe the attributes that contribute to this high performance. (paragraphs 4.9 to 4.11)

Emphasis on people. People are challenged, encouraged and developed. They are given power to act and to use their judgment. There is a belief that high performance is a product of people who care rather than systems that constrain. People do not preoccupy themselves with the risk of failure, but are confident they can tackle virtually any challenge. (4.73 to 4.76)

Participative leadership. Leadership is not authoritarian or coercive, but participative whenever possible. The leaders envision an ideal organization, define purpose and goals, then articulate these and foster committment. Staff communicate easily. They feel comfortable consulting their peers as well as those above and below them. Although formal levels exist for administrative purposes, there are no boundaries that inhibit collaboration in achieving goals. (4.77 to 4.80)

Innovative work styles. Staff reflect on their performance. They learn from the effects of their actions. They seek to solve problems creatively. They maintain strong monitoring, feedback and control systems as useful tools. They are self-reliant, rather than dependent on control from an outside authority. (4.81 to 4.84)

Strong client orientation. These organizations focus strongly on their clients, deriving satisfaction from serving the client rather than the bureaucracy. There is an alignment of values and purpose between the well-performing organizations and their political and central agency masters, with a view to strong performance and high achievement. (4.85 to 4.88)

A mindset that seeks optimum performance. People hold values that drive them to always seek improvement in their organization's performance. When conditions change, they adjust their methods, not their values. Because of this orientation toward performance and adaptability, the organization performs well even in a changing environment. This mindset may be the most important attribute of all. (4.91 to 4.96)

WELL-PERFORMING ORGANIZATIONS

Introduction

4.1 In our 1983 annual Report, we published a chapter entitled Constraints to Productive Management in the Public Service. We reported that political priorities had a major impact on productive management; that managers felt unduly constrained by administrative procedures and conflicting accountability requirements; and that there were few incentives, but many disincentives, to managing productively. We suggested that the Government take certain steps: encourage and support productive management; increase managerial authority; emphasize the development of managers; and support experiments to improve productive management.

4.2 That report received widespread attention, both in the public service and elsewhere. It generated inquiry and discussion among public service managers on how to improve productivity; and the Government announced that it would act to remove some of the constraints. As one initiative, the Comptroller General convened a Symposium on Issues in Productive Management, attended by Deputy Ministers, provincial officials and corporate representatives. The Symposium reached a conclusion, among others, that

> There is a need for more innovation and acceptance of risk in the design of management systems and less prescriptive, complex control by the centre...
>
> Policies and systems imposed by central agencies need to be reviewed with considerably more participation by departmental line managers...

4.3 Another initiative, by the Treasury Board Secretariat, was a "Best Practices Exchange Program". It was designed to encourage more productive management.

4.4 The most significant response to our report and to the subsequent Symposium was the Government's adoption in 1986 of a new philosophy of management that relies more on the ability of managers to manage and less on detailed regulations.

4.5 The Government introduced this philosophy as part of a new, ongoing process called *Increased Ministerial Authority and Accountability* (IMAA). Its aim is to remove constraints to productive management, to give departments greater flexibility in allocating resources, and to place greater emphasis on products than on process in program delivery. A key characteristic of IMAA is an invitation for joint initiatives between departments and the Treasury Board. The aim of these initiatives is to improve productive management by trying out new ideas which, if successful, may later be applied throughout the public service.

4.6 This Office supports IMAA as an important step toward a more productive, more satisfied public service. At the same time, we recognize that it takes time to modify the governing values in the public service. Such a modified set of values would complement the traditional focus on systems, controls and processes with an orientation to people, commitment and purpose, both in departments and in central agencies.

4.7 We note that, in the spring of 1988, the Government announced another significant step: the creation of a new Centre for Management Studies to broaden the development of public service managers. This, too, is an important step toward a more productive and more satisfied public service.

4.8 In our 1983 Report, we indicated that some public service managers performed better than others in managing operations productively. They did this largely through innovative thinking and through consultative interaction with bosses, peers, subordinates and central agencies. Their approach generated better performance as well as an *esprit de corps*. We suggested accordingly that this approach should be given strong encouragement and support from corporate leadership and central agencies.

Aim of the Study

4.9 A general consensus indicates that some government organizations continue to perform better than others in delivering their programs productively. They do so not necessarily with respect to any one specific criterion – least cost, for example – but in terms of overall performance, including quality and level of service, timeliness, responsiveness, cost-effectiveness and satisfaction of employees.

4.10 This realization, and the observation that some of these organizations seemed to be using innovative approaches to achieve their level of performance, led us to undertake the present study. Our aim was to discover why some organizations perform well and then to document and report our findings. The expectation was that similar approaches might lead to similar successes in other organizations that are not performing as well. It should be noted that this study was not approached as an audit in a verification mode. It represents an attempt to discover and understand; the evidence we present is qualitative rather than quantitative.

The Study Design

4.11 As the first step in our study design, we sought to identify, by peer consensus, some six to eight organizations that were considered to perform well. We knew that no organization would be perfect, and we didn't look for perfection. To reach a consensus, we interviewed senior officials in various departments and in central agencies.

4.12 Next, we interviewed senior officials of the suggested organizations, obtaining their agreement to participate. During these initial discussions, we also agreed on a focus, or "theme of good performance", on which we would concentrate when examining their organizations. This was important to us, because it would focus our analysis and help us scope out aspects of the organizations to which this particular study didn't relate.

4.13 The next step was to identify and analyze the attribute that produced good performance in the organizations. Was it leadership? Was it autonomy? Was it technology? What attribute or combination of attributes was the basis for success?

4.14 We interviewed people who represented each of the selected areas within the organizations – senior and middle management as well as staff at lower levels. We also interviewed sources outside the organizations, such as suppliers, clients, observers and "owners". By observers we meant overseeing agencies such as, for example, the Office of the Comptroller General. By owners, we meant individuals responsible for overall policy and accountability for the organization. Depending on the organization, this could be a Deputy Minister, a Minister or other Member of Parliament, or a member of a Board of Governors. In addition to conducting interviews, we reviewed various records that were available in the organizations, including surveys of clients and of employees.

4.15 Once we had identified and verified the distinguishing attributes of each well-performing organization, we would determine if some of these attributes existed across all or most of the organizations. If they did, and if it were then possible to document them in a way that would make them useful to other organizations, our aim would be achieved.

Selecting Well-performing Organizations

4.16 The average public servant, indeed the average citizen, hardly needs to be persuaded that at least some government operations work reasonably well. It is possible in Canada to get a passport in a day, to get a driver's licence in an hour, and to contact someone in another part of the world by telephone within a few seconds. In each of these cases, there is at least some government involvement. Yet, when we asked people to name some well-performing public sector organizations, we encountered surprising initial reluctance. Some people maintained outright that there weren't any government organizations that worked well. "They are all bad," someone said. Others thought there might be some, "but they may not remain that way for long." Still others pointed out that there was no solid evidence of good performance; "they may only appear to work well."

4.17 We could not ourselves select the well-performing organizations and then use the study to confirm that they were indeed performing well. We therefore asked a number of senior people in government to suggest organizations that we might include. A helpful source turned out to be the Office of the Comptroller General. That Office's liaison officers knew many departments and programs, based on their work of reviewing and helping to improve management practices. The Treasury Board Secretariat also proved to be a good source of information.

4.18 When we had a peer consensus on about a dozen organizations that were considered to be working well, we stopped the selection process. It would have been possible to identify more, but we couldn't analyze more with the available resources. We then contacted senior officials in the selected organizations and proposed that they participate in our study. One of the conditions for participation was that the organizations be sympathetic to such an undertaking. We believed it would be inadvisable to conduct the study without their agreement and support.

4.19 Most of the organizations readily agreed to participate; some hesitated. In two cases, our Office was in the process of conducting other audit work in the organization, which made it inappropriate to also introduce this study.

4.20 We finally had a list of eight organizations that had agreed to participate. We were now ready to begin the work of trying to identify and document the attributes that helped them perform well.

Eight Participating Organizations

4.21 The selection process yielded a variety of organizations. They are diverse in the kind of work they do, in the type of clients they serve and in size. The largest comprises some 3,000 people; the smallest, less than 30.

4.22 Another diversity is in the nature of the organizations. Three of them are parts of government departments: the Spectrum Management Sector in the Department of Communications; the Bankruptcy Branch in the Department of Consumer and Corporate Affairs; and the Bureau of Labour Information in the Department of Labour. One of the organizations is a Board: the National Parole Board, headed by a chairman. Two are Crown corporations: Canada Mortgage and Housing Corporation and the International Development Research Centre. The Office of the Federal Co-ordinator for the 1988 Olympics was a special government office that existed for only a few years. The last in our study is an ongoing joint project by two government departments: the Property Management Branch of the Royal Canadian Mounted Police and the Department of Public Works.

4.23 We looked at the organizations primarily in terms of those aspects that identified them as well-performing organizations. In three of them, we identified a turnaround situation. Performance had been poor at some point in the past, but had significantly improved and was still considered high. In three other cases, there had been sustained high performance over long periods of time. In another case, performance had been generally high, but direction had varied drastically with changes in demands from government, customers and markets. In the final case, serious initial difficulties were eventually overcome, and the ultimate high performance contrasted favourably with a similar project a dozen years ago in which performance was poor.

4.24 This variety at first raised questions about the possibility of consistent findings. Yet the results of our study showed that even across this diversity there was a distinguishable set of common attributes that generated high performance. Indeed, the diversity that had at first raised concern turned out to be a reinforcing and confirming aspect of the study. Following is a summary description of the eight participating organizations and the focus of our concentration in each.

Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC)

4.25 Our focus in CMHC was on successfully overcoming several major shocks from the environment. In the early 1980s the Government allocated about a billion dollars to CMHC to stimulate the economy through housing starts. This produced growth in the Corporation. Later, the Alberta housing market collapsed, due to the world oil crisis and the subsequent decline of the National Energy Program. This necessitated significant reallocation and adjustment of resources in CMHC. In 1984 the Government directed that much of the Corporation's work be done through provincial housing authorities, which meant a reduction in the scope of its programs. This, combined with a government policy of downsizing and with productivity drives in CMHC, reduced staff from 4,000 to 3,000 people.

4.26 CMHC's high performance during this period of changing requirements was based on clear policies, a strong sense of mission and purpose, continuity in management and staff, a pronounced focus on clients, and open communication, collaboration and consultation at all levels in the Corporation. See Exhibit 4.1.

National Parole Board (NPB)

4.27 In NPB we focussed on management's effort in aligning people's efforts through organizational mission, values and strategy. In the early 1980s, the National Parole Board interpreted its mandate through a statement of the philosophy and principles of parole and a related set of standards and values. However, by 1986 the National Parole Board was characterized by defensiveness. This was in response to adverse public reaction to the release of some prisoners. Also, a number of court decisions, mostly based on the Charter of Rights and Freedoms, challenged the Board's proceedings and policies. Over the next two years there were new initiatives to clarify the Board's mission and values. There were also strong efforts to introduce strategic planning. As a result, in 1988 the National Parole Board is confident that it makes a valuable contribution to the criminal justice system. A feeling of pride and purpose has been built over time throughout the organization. See Exhibit 4.2.

Spectrum Management Sector

4.28 Our focus in the Spectrum Management Sector was on using communication, consultation and technology to manage a limited natural resource with limited human resources. The challenges of the Spectrum Management Sector are many. Radio frequencies are public property. Many users compete for them, particularly in metropolitan areas. Radio frequencies have to be allocated and managed carefully to prevent interference and to ensure reliable utilization. See Exhibit 4.3.

4.29 The continued high performance of the Sector is based on open communication and consultation within the Sector, and on a strong orientation toward the client. Staff take pride in meeting challenges as problem solvers with a clear sense of mission. High performance is also due to the organization's extensive use of new technology, such as computers and information systems.

Exhibit 4.1

CLIENT ORIENTATION AND RELIANCE ON PEOPLE IN CMHC

During our study, we discussed the organizations with people who have an outside vantage point. In the case of Canada Mortgage and Housing, this included the Director of a Social Services agency as a client, an architect as a supplier, and the Minister as the "owner".

The Director of the Social Services agency – located on the West coast – spoke of CMHC's remarkable client orientation. "We put up this five million dollar building, and we knew nothing about it, but they guided us through it," he said. "I've always lived in apartments where superintendents change your light bulb. I've never built anything in my life. And I built that building. Once you get involved with CMHC," he explained, "you cannot fail. They teach you, they help you, and they run interference for you. They will not let you fail."

This client also gave his view of CMHC internal behaviour. "There are no secrets. They introduce their new people, and they keep each other informed. When you call, you don't go through four or five levels. Even the person who answers the phone knows what's going on. There's always somebody who knows. They are highly committed people, both to us and to each other."

. . .

The Minister responsible for CMHC echoed the view that performance is primarily a function of staff. "It's all people," he insisted, "and we must make sure that the deputy ministers and presidents who are in place are the appropriate people. They have to be able to engender a spirit of co-operation, but also of purpose." In the case of CMHC, "I have a lot of respect for their performance, especially for their facility for compromise with the Provinces. There is very little advice coming from them that I reject. They believe in what they are doing, and they are proud of it."

. . .

We asked an architect with his own practice, a supplier of services to CMHC, what attracts good people. "I believe it has to start off with a purpose, and with a set of enlightened policies and guidelines," he suggested. "For example, when CMHC was given the policy to deliver housing to people in need, it was amazing what kind of people that attracted. It couldn't have happened by chance. I remember, because I worked with them. I remember we were slaving night and day. It attracted a whole bunch of people who had a vision and said, 'We can put those policies into action.' Enlightened policies attract enlightened people."

Two attributes stand out here: the strong commitment and dedication to serve clients, and the strong reliance on the organization's own staff. This corresponds to the dual orientation of other successful contemporary organizations: they have both an external and an internal focus on people. The vignette also gives one insider's view of what attracts the kind of people such organizations seek: "Enlightened policies attract enlightened people."

Exhibit 4.2

LEADERSHIP AND VALUES IN THE NPB

The National Parole Board is subject to intense media attention and strong public reaction whenever a Parole decision is thought to be too lenient, and especially when a released prisoner commits a crime. One of the crucial functions of the Parole Board is therefore the management of risk.

In 1986, a newly appointed Chairman set out to clarify the Board's mission and values, and to delineate a set of objectives as part of a strategic planning effort. He visited the Board's offices across the country to invite discussion of steps that might be taken. "Many of the people I visited told me that we wouldn't be able to agree on things," the Chairman relates. "Yet, when I reviewed my notes after all the discussions, there were about a dozen items on which everybody agreed." Working sessions and more discussions were held, and with the participation of the Board's staff, a revised statement of mission and values was developed and accepted.

The Board wanted to focus its energies in the areas of highest priority. To do so, it created an "intellectual playground", a framework of strategic objectives within which all of its activities would take place. This sent a message to all staff that they had both the freedom and the responsibility to create appropriate work plans for activities within the strategic framework. The impact was a redirection and focussing of creative energies toward the accomplishment of the Board's mission.

Both the mission and values statement and the strategic planning framework have touched every aspect of the Board's working environment. They have contributed to an organization that has a feeling of pride and purpose, and that is professional, participatory and open.

The kind of leadership illustrated here is not the harsh and austere control-oriented type that demands unconditional compliance with standard rules and regulations. Rather, it is creative, inviting and participative. It is able to articulate purpose, mission and strategy. It seeks to create a climate in which people can feel they are making a valuable contribution to worthwhile objectives.

RCMP/DPW Joint Projects

4.30 Here, we concentrated on successful management of a partnership in RCMP's real property management function. Frequently, interdepartmental efforts are marked by professional jealousies, bureaucratic delays and poor results. In this case, the relationship between the Property Management Branch of the RCMP and the Department of Public Works functions well. Its characteristics seem to be a clear understanding of their respective roles, a strong commitment to "making it work", and the absence of competition for power, prominence or control. See Exhibit 4.4.

Exhibit 4.3

PROBLEM SOLVING IN THE SPECTRUM MANAGEMENT SECTOR

Staff in the Spectrum Management Sector view each other as professionals, as people who are able to solve problems. This culture of professionalism and problem solving is a source of pride in the organization. It is also a source of service and productivity.

Because of the technical nature of the work, it is relatively easy to know when and where a problem occurs. It is not always easy to know how to solve it. "When somebody has a problem that's unique," a staff member points out, "they can turn around and talk to anybody in the organization easily. The organizational climate supports that communication and the technology facilitates it. They'll consult with their colleagues in other parts of the country."

The Sector has rules, as all organizations do. But when there is a consensus that a better solution is available, it's OK to override the rules. "And when there is no time to reach consensus but I'm confident I can get it, I'll solve the problem my way." They would never say, "I'm following the rules, I can't solve the problem." Someone else elaborates: "I'll do the sensible thing because I understand the overall objectives of the organization and I understand what the people above me are going to be thinking about this and what considerations they'll have in mind. That's our culture, and it is the kind of thing that feeds on itself."

We interviewed the Deputy Minister as the person ultimately accountable for the Sector and asked him about the importance of systems as compared to the importance of people in doing the Sector's work: "It is very helpful to use technology as much as possible," he remarked, "because it allows better performance. But the most important factor in spectrum management is the quality of the people. Technology is very useful, but it can't be a master. I cannot underscore that enough."

The attribute that stands out in the Spectrum Management Sector is productive problem solving. Also illustrated is another aspect of the Sector's culture: the willingness to override rules when circumstances warrant it. Technology is seen as helpful and important, but not as a master. The most important factor in the Sector's work is considered to be the quality of its people.

International Development Research Centre (IDRC)

4.31 We looked at IDRC from the point of view of its internationally recognized high performance in delivering research assistance to developing nations. IDRC is considered worldwide to be one of the best organizations of its kind. Its high performance is based on a number of elements: people who are competent, committed and value-driven; continuity of leadership; a clear and strong sense of mission and purpose; a strong client focus; autonomy and flexibility at all levels; risk-taking and innovation; freedom from political and central agency interference; tailor-made internal regulations and reporting requirements; and continual self-scrutiny of strategies and activities. See Exhibit 4.5.

Exhibit 4.4

COMMUNICATION AND COMMITMENT IN THE RCMP

The Royal Canadian Mounted Police maintains several thousand buildings across Canada. It also has an ongoing construction program. Public Works Canada serves as the central service agency that manages the construction of most new buildings.

The relationship between the two departments works well. A senior Public Works official has observed that "the RCMP might be called the model of a knowledgeable client". As a result, the RCMP has the reputation for having its construction projects completed on time, within budget and to standards of quality.

In the early 1970s, the RCMP fully accepted the policy that Public Works would be the centre for architectural and engineering expertise. The RCMP therefore did not retain its own architects and engineers. Each department respects the other's responsibilities, and neither tries to usurp the other's role. During our study, we noted a strong commitment to making the relationship work. Disagreements do arise, but are usually resolved without serious problems.

The RCMP makes specific efforts that contribute to the success of the relationship. For many of its buildings, it uses standard designs that have been developed together with Public Works. The RCMP maintains a ten-year capital construction plan and informs Public Works of changes as they are made. It has a centralized control structure and responds to requests for decisions quickly and effectively. RCMP staff have strong corporate loyalty, which tends to override divisional preferences. Periodic conferences ensure that RCMP property managers maintain common understanding of real property capabilities and needs in the RCMP. Also, managers in the RCMP pride themselves on complying closely with Treasury Board and other central agency policies and regulations. A senior Treasury Board official put it this way: "They honour the rules, and you can trust them to do what they say they will do."

The relationship between the Royal Canadian Mounted Police and Public Works Canada illustrates that joint projects can work well if both parties are committed to making it work. It also illustrates that frequent and effective communication is an important ingredient of good performance. Thirdly, it shows that respect for well-defined roles contributes to success.

The RCMP's Property Management Branch is an example of an operation that lends itself to being managed largely through standard procedures. RCMP management has recognized this and has "routinized" the Branch to the extent that it is possible. It is thereby displaying the attribute of the "intelligent" organization – using a process of developing a set of operational procedures that works best for its purposes and circumstances.

Exhibit 4.5

PARTNERSHIP AND CARING IN IDRC

The International Development Research Centre has found that assistance to developing countries is most effective when it is based on a caring, co-operative partnership. An approach based either on charity or on control is not as effective.

IDRC's operations reflect that insight. Its Board of 21 governors includes members from Third World countries. Its six Regional Offices are operated by people who either are natives of the countries being served or are thoroughly familiar with local language, culture and environment. Recipients of IDRC research funding are aware at all times that "this is our own project; we are responsible for searching out solutions that will solve our problems." They know that IDRC will go all out to assist, but it will not manage, let alone dominate, the research it funds. This sense of local ownership extends all the way to villages, farmers and fishermen outside the research stations.

As part of our study, we visited a number of IDRC research projects abroad. In a tiny settlement in North Eastern Thailand, eight families of "ground-nut" farmers participate in a project conducted by a team of researchers of Khon Kaen University with assistance from IDRC. The purpose of the project is to mechanize the labour-intensive process of ground-nut production. The research team takes as much care to establish a productive partnership with the farmers, and to respect their culture, as it does to foster the research project itself. The team includes assistants who speak the local dialect. One of them explains: "Above all, the farmers have to believe that they can do this without us. They have to see with their own eyes that the new methods can work better for them than traditional methods. Only then will they continue to use them after we have left. In the same way, we researchers have to believe that we can be successful without constant IDRC hand-holding. The idea is to create caring partnerships in development."

At another IDRC project, in Kuala Lumpur, Malaysia, we noted similar values. "Our research officers," explains the regional director, "do not behave as if they are the boss. They seek to establish relationships in which all who are involved will get a sense of ownership and pride. We try to build caring partnerships that ensure success."

Observes another director: "In the same way, IDRC empowers its own employees. Within an overall framework, they are given the right to do things."

Several attributes are embedded in this excerpt of IDRC operations. The vignette illustrates the attributes of caring for people and of empowering people, both within and outside the organization. We note that staff are interested in the research project itself. But they are concerned as much – perhaps more – about the people who participate in the research and who will be working with the research results. IDRC staff know that systems, structure and controls are necessary, but that people's attitudes and values are crucial, because only people can make these tools come alive and productive. The vignette also illustrates the strong sense of client orientation that IDRC staff demonstrate. In addition, the organization itself has a powerful client focus, as shown by the fact that its Board of Governors is of international composition and therefore representative of client needs and preferences.

Bankruptcy Branch

4.32 Our focus in the Bankruptcy Branch was on a turnaround in which people have adapted creatively to do more work with fewer resources. In 1984 the Branch was dispirited from dealing with continuing resource cuts in the face of increasing workloads. While the Branch became more "efficient", processing more bankruptcies per staff member per year, the quality of supervision of the bankruptcy system was low, and many statutory duties were performed only infrequently.

4.33 By 1988 the Branch had achieved a turnaround. The quality of its work was much higher; the product had been enhanced; and morale had greatly improved. Standards were more uniform and there was greater overall productivity. The bases for this achievement were enlightened, inspired and participative leadership; considerable investment in the development of people, with parallel investments in technology; and a strong orientation toward clients. In addition, Branch managers displayed resourcefulness and creativity in negotiating special arrangements within the Department and with other departments. See Exhibit 4.6.

Bureau of Labour Information

4.34 The Bureau of Labour Information is the product of a successful transition, from a traditional data collection and publication activity to a service that is strongly client-oriented. Our focus in this organization was on the way it put top priority on client needs.

4.35 Providing information on wage settlements and other contract provisions was part of the Department's mandate when it was established in 1901. However, the sections administering that responsibility have not always enjoyed a sense of accomplishment. For example, during the early 1980s, this area comprised three separate branches, each with a different responsibility, and clients had difficulty knowing where to turn for which service. At the same time, some of their activities focussed on information products that were no longer required by clients.

4.36 By April 1987, however, the Bureau had established a single, clear mission for its activities, namely identifying its clients and continually striving to meet their needs. It set out a strategy of focussed product design and delivery. It discontinued non-essential research and survey activities. It revised its structure to meet the new focus, moving staff from the predecessor branches to the new functions and building staff support for the new organizational culture, geared toward serving clients.

4.37 The Bureau of Labour Information is now considered a well-performing organization. The number of client requests it fills has risen by over a hundred percent; yet it operates with about forty percent fewer staff than before. See Exhibit 4.6.

Exhibit 4.6

DEVELOPING AND EMPOWERING PEOPLE: BANKRUPTCY BRANCH AND BUREAU OF LABOUR INFORMATION

These two organizations illustrate particularly well how efforts to develop and empower their people improved service and satisfaction.

In the early 1980s, the Bankruptcy Branch faced increased workload with reduced resources. More work was being done, but at reduced quality and without a clear sense of direction. Morale and motivation were low. In early 1984, Branch management initiated an intense process of self-scrutiny and realized that the Branch had ceased to do the job it was supposed to be doing.

The resulting resolution was, "We must get back to doing the basic tasks, and we must give our people an appreciation of the value of their role." The Branch redesigned its work and invested significantly in training and developing its employees. This led to improved competence, to better service and to greater satisfaction in doing a good job.

The renewal process was participative, yet it was shaped by a vision: focus on major clients, restructure the Branch's work and help people do a more productive and satisfying job. "Our first commitment was to our people, in the form of upgrading their skills," said the Deputy Superintendent. "The more we invest in them and the more we affirm them as professionals, the more they will act professionally. We help people to be successful. We're not doing anything fancy, but we do it."

. . .

In early 1987, the Bureau of Labour Information was created from three former branches. The vision was to first define an ideal organization and then work toward becoming that ideal. One part of the vision was client focus, product design and the Bureau's structure. The other was organizational culture and the matching of people to jobs.

The people of the Bureau were brought into the new process from the outset. During the 1986 three-day "founding conference" for all staff, the Deputy Minister noted, "We have the potential, we have the product and we have the will. Above all, we have the people – you: qualified, adaptable, ready to serve, and not afraid to discover new ways of doing things."

The Bureau's performance matches these words. Since April 1987, the number of client requests it serves has more than doubled, yet it operates with 39 percent fewer staff than its combined three predecessor branches.

These two examples illustrate a number of attributes of the well-performing organizations. They develop and empower their people, and they focus on client needs to ensure relevance. This has led to a better quality of service and to employee satisfaction. The organizations also reflect on their successes and failures, and they learn from their actions in order to confirm or re-establish direction. They have established an "ideal" to which they are trying to become ever closer.

Office of the Federal Co-ordinator for the 1988 Olympics

4.38 We hesitated somewhat before including this project in our study. Arranging Olympic Games is something unusual, not often done by government. We were persuaded to include the project because it was a significant one-time project, delivered on time and within budget and avoiding political embarrassments. This was in stark contrast to the Olympics of 1976.

4.39 The objectives for the Office of the Federal Co-ordinator for the 1988 Olympics included constructing Canada Olympic Park; contributing to construction of the speed skating oval and the Saddledome; planning of and contributing to "Celebration 88"; representing Canada on the Board of the Olympic Organizing Committee and providing operational assistance; and assuring legacies for Canadian amateur sport. One obstacle to be overcome was the large number of negotiating partners: the City of Calgary, the Province of Alberta, the Olympic Committee and numerous private sponsors. Other challenges were intense media attention, perceived mistrust of the federal government in Alberta and an immovable deadline.

4.40 The Office produced some well-known achievements: projects were on time and within budget; the games were "happy" and largely incident-free; there is a legacy of world-class facilities, with an Endowment Fund to support their future operation; and there is a successful precedent for future funding of similar projects. The bases for these achievements were a clear mission and congruent goals at the political and public service levels. There was political motivation, strong support from central agencies and a collaborative partnership approach among the negotiating partners. See Exhibit 4.7.

Moving Beyond Bureaucracy

4.41 When we considered our findings, we reached an overall conclusion: the well-performing organizations have been able to move "beyond bureaucracy". One may say that they have moved from being public bureaucracies to being public enterprises, if we construe the term bureaucracy to mean red tape and unresponsiveness, and if we characterize public enterprise by innovation, responsiveness and productivity.

4.42 Bureaucracies tend to make their activities routine and predictable, basing their operations on standardized rules. They also tend to set up controls that seek to ensure compliance with these rules. However, the demands of customers frequently change, requiring the very flexibility and innovation that have been standardized out of the bureaucracy's operations. Because of this conflict, there tends to be a gap of unresponsiveness between a bureaucracy and the people it is to serve. Furthermore, a bureaucracy tends to frustrate efforts by its own staff to break out of this framework of inertia. It tends to meet challenges to its own inflexibility by tightening its rules. Typically, the insight that rigidity may be counterproductive does not occur to it.

4.43 Bureaucratic rules pose a dilemma. They are implemented with the best of intentions: to ensure uniform service and to prevent unacceptable performance by those managers and workers who may be poorly trained or unethical. In doing so, they ensure a

Exhibit 4.7

STRONG SUPPORT BY OWNERS: OFFICE OF THE FEDERAL CO-ORDINATOR FOR THE 1988 OLYMPIC WINTER GAMES

In our 1983 study on Constraints to Productive Management, we emphasized the importance of political support. We included a quotation from a senior public servant who spoke of the need for a management philosophy "adopted at the Cabinet level and supported by political leaders (that) communicates to managers what they are expected to do and provides a common understanding between politicians and management." A shared commitment proved its value in the success of the 1988 Winter Olympic Games.

The challenges faced by the Office of the Federal Co-ordinator included an immovable deadline, intense media attention and many negotiating partners. Initially, there was also a fear of repeating the financial debacle of the Montreal Olympics. Meeting these challenges would be a significant accomplishment. The Olympic Games would be an opportunity for a lot of "good news" if they went well.

Once the commitment to proceed was firm, there was strong support in the form of "political will". The Minister of State for Fitness and Amateur Sport provided consistent backing while not interfering with the day-to-day processes. In general, all Ministers, specifically the Minister of Public Works, were willing to take whatever action was necessary at the political level to help the project succeed.

Related Deputy Ministers, including those at key central agencies, reflected the high degree of ministerial interest. Through formal and informal links they helped ensure that the project did not encounter bureaucratic delays. "Having that kind of support," noted one official, "gives you a great feeling of confidence, especially when you seek central agency co-operation and approval."

This congruence of values and interests resulted in a commitment that played an important positive role in the performance of the Office of the Federal Co-ordinator for the 1988 Winter Olympic Games.

Organizational performance is positively influenced when there is strong goal congruence between personal values and organizational needs. It is particularly strengthened when the "owners" – in this case officials at the political level – actively support the organization and its mission, without getting involved in day-to-day management issues.

minimum standard of managerial performance. However, the rules also act as constraints. They inhibit exceptional performance by managers and workers who are skilled and innovative. In this respect, they tend to prevent excellence.

4.44 In our 1983 study on Constraints to Productive Management, we discussed inherent attributes of bureaucracies. Some of these attributes act internally. Bureaucratic managers tend to focus on following regulations, on monitoring compliance and on controlling. They tend not to listen to workers and not to remove roadblocks that constrain workers' performance. Such organizations alienate their workers.

4.45 Similarly, there are attributes of bureaucracy that act externally. Staff in bureaucracies tend to be unresponsive to the needs of customers because they focus on

regulations, on fulfilling quotas and on avoiding risks. They tend not to listen to customers' suggestions, and not to help them. They alienate their customers.

4.46 This kind of bureaucratic behaviour is the result of a tacit assumption that systems are more important than people. It is also based on an assumption that systems and regulations can deal with all problems adequately, if only workers will comply with them. Bureaucratic controls are therefore designed to make workers follow prescribed procedures, with little room for initiative, flexibility and innovation. The bureaucratic mindset tends to see problems essentially as problems of compliance.

4.47 Yet we know from experience that problems do find their way up to various management levels precisely because they cannot be solved by existing routines. They don't fit standard procedures and therefore need specialized handling.

4.48 This points out the key difference between controlling and managing. The aim of controlling is to construct systems that will handle all problems in standard ways – "keeping things under control" – within a given framework. In contrast, the aim of managing is to reflect, to act with insight, even to construct a new framework if necessary. Managers and their people must be interpreters and intelligent mediators between an uncertain, unpredictable environment on the one hand, and the operations and capabilities of their organization on the other.

4.49 The strength of organizations lies partly in their ability to "routinize" what should be routinized. However, it also lies in their ability to deal with problems that are beyond routine, for which people must create new solutions. The extent to which an organization is able to deal successfully with unusual problems through innovation and flexibility is a measure of this strength.

4.50 The challenge for designers of organizations and of work itself, therefore, is to not rely on controls exclusively. It is to design organizational structure and job content in such a way that controls are seen as useful tools, and that people can commit to the achievement of worthwhile organizational objectives.

4.51 Our study showed that the well-performing organizations have been largely successful in doing this. Where ineffective bureaucracies focus mainly on controls and constraints, the well-performing organizations focus on people. They challenge, empower and develop their people, they communicate effectively with them, and they open the way for them to become and remain successful at work. The well-performing organizations seem to have been able to combine the needs of the organization with the needs and desires of their people. They have made a shift from control to commitment.

Reliance on People Ensures Productive Relationships; Control Systems Provide "Hard Edges"

4.52 Managers were unanimous when we asked to what they attributed the success of their organizations. They answered that it was due to their people. At the end of an interview, we would ask a senior manager two questions. First: "If you were moved to a particularly complex and difficult job, say to run the mail service, do you think you could do as well?" The answer was typically hesitant and uncertain: "Hmmm ... I'm not sure ... certainly it would take me a while ..." The second question was: "If we were to assign the work to you and your people, could you do as well as you're doing now?" The answer came without hesitation: "To me and my people? Yes. We would find a way to do it as well!"

4.53 The reader might conclude at this point that the well-performing organizations rely for their success only on people and on relationships. That is not the case. Their reliance on people is balanced by reliance on measurement and control systems, which provide the "hard edges" to their operations.

4.54 Measurement and reporting systems enable managers to review and analyze how resources are spent and what results have been achieved. This is important for their accountability and stewardship function. Such systems also enable managers to learn from the past for the future, which is an important aspect of improving performance over time. Our study showed that the well-performing organizations were doing well on both counts.

4.55 In process-oriented organizations, control systems are typically designed to monitor individual actions and processes, rather than results and effects. This prompts staff to concentrate on complying with rules and on pursuing process rather than product. Staff also spend considerable creativity and energy in making themselves look good in the context of these control systems – energy that is not spent on the job itself. In contrast, the well-performing organizations typically perform as a team and focus their systems on results to be achieved. They have moved in the direction of letting product triumph over process.

Encouraging Risk-taking to Accomplish the Task

4.56 A strong focus on product sometimes gives the appearance that regulations are disregarded. In our well-performing organizations we noted that the letter of the rule is indeed sometimes open to interpretation, but the spirit is not violated.

4.57 Traditional bureaucracies emphasize adherence to rules and regulations. If the process is well-controlled, they reason, good results will follow, and the organization will be looked upon favourably. Yet it is a matter of common experience that following regulations does not necessarily lead to optimal results. Some bureaucratic managers are satisfied to follow all the rules, even though results may be lacking. Indeed, they sometimes use compliance with rules as an excuse for not achieving quality and timely results.

Exhibit 4.8

REFLECTIVE SELF-SCRUTINY IN CMHC AND IDRC

In 1984, Canada Mortgage and Housing was directed to offer delivery of its Social Housing programs to provincial housing authorities. At issue were a large number of programs and widely varying attitudes as to how they should be delivered. The Corporation started an intensive negotiation process with a view to signing operating agreements with all the provinces.

. . .

Internally, CMHC continually scrutinized its operations to reflect on process and achievement. A group comprising members from all affected areas of the Corporation – Programs, Policy, Financial, Legal, etc. – met early every morning to review progress, discuss issues and assign tasks. This team approach made it possible to manage all aspects of the negotiations.

Minutes were kept of all meetings, and at one point the group celebrated its 100th morning session. When the negotiations were concluded after almost a year, the Corporation awarded the group its "Helping-To-House-Canadians-Award", recognizing successful completion of this arduous task.

. . .

The International Development Research Centre has a strategy of continual self-scrutiny. "Nobody is allowed to become too cozy and comfortable," says its President. Part of that strategy is to have the Board annually review and re-appoint senior officers within IDRC, based on the respect they have earned in the Third World for their contribution to being "partners in research and development".

IDRC undertook a particularly significant self-examination in 1986. Over an intense ten-week period, the Centre reassessed its strategy, direction and operations.

"This top management exercise was painful at times," says one of the participants. "There were long periods of anxiety, particularly because the President made it clear he wasn't going to 'run the show'." He also wasn't going to bring in consultants who would prescribe what should be done. As a result of that process, several working groups were formed, which included employees from all levels. The issues they discussed included decentralization, communications, computers, training and overhead – all in the context of requirements of developing countries and IDRC's mandate to help.

People in IDRC are still inspired about this self-analysis, its positive results and the regained momentum it created. "In the end, the organization gained much more than it thought it would," concluded one of the senior participants. "There is a renewed mission statement, and a renewed strong awareness of courageous leadership."

This vignette illustrates the attribute of strong organizational self-scrutiny and reflection. The practice of carrying out this scrutiny in-house, rather than having it done by outside consultants, and not directed from the top down but by the organization's own staff, also illustrates the attribute of enlightened and committed leadership. Furthermore, these practices of CMHC and IDRC illustrate attributes of organizations that communicate. As well, attributes of the "intelligent" organization are apparent from the description. People review, consult and collaborate as a matter of course on difficult issues. And they exercise self-control rather than waiting to be controlled by events or by outsiders. Lastly we see how, in the case of the CMHC award and the renewed IDRC mission statement, the organizations find ways to put abstract concepts into concrete terms, making them visible and explicit.

4.58 The well-performing organizations emphasize results, yet they still adhere to a justifiable process. They encourage risk taking. They are willing to try new methods when common sense dictates that better results can be achieved by following the spirit of a regulation, instead of the letter. However, staff must hold the values of stewardship, service and results, and they must consult with each other. When their people are governed by these values, the well-performing organizations encourage risk taking as a matter of strategy.

Shifting from Control to Commitment

4.59 In traditional bureaucratic hierarchies, the aim of management is to define the one best way to do a job, to set standards and procedures accordingly, and then to monitor and control people to ensure that they comply with these standards and procedures. This is commonly known as a rational systems approach.

4.60 This approach to job design and control results in significant efficiency improvements when work is routine, repetitive and predictable; it may also extract a cost in human satisfaction. Assembly lines and "sweatshop" operations are examples. However, when work is done under conditions of uncertainty, complexity, rapid change, and a high degree of interdependency, the rational systems approach loses much of its effectiveness. Even when complexity is not a constraint to developing detailed procedures, time may be. For example, by the time a detailed procedures manual is developed, tested and distributed, the situation in the field has often changed, making the manual obsolete even before it is issued. Thus, complexity and rapid change mitigate against the idea of separating the design of work from its execution.

4.61 Traditionally, business schools and text books have based their approaches to improved performance on the following model:

> The world is messy. Yet, to manage well, things need to be orderly, predictable and certain. Therefore, we will create an orderly, predictable and certain world. And then it will be possible to have effective managers and high-performing organizations.

4.62 This model is becoming outdated for the reasons outlined above. It is losing its effectiveness with respect to productivity and performance. In many cases it creates situations where people spend much of their time and energy to "beat the system".

4.63 The well-performing organizations seem to have shifted toward a new model, which might be stated as follows:

> The world is messy. Hence, to manage well, we need to develop managers who can perform productively in work environments that are messy, uncertain and changing. And then it will be possible to have high-performing organizations.

4.64 To implement this new model, the organizations we examined have moved from control to commitment. Their leaders envision goals, describe values and articulate purposes

in such a way that people can support and commit themselves to the overall direction of the organization. Managers focus on vision, purpose and goals instead of on mindless compliance with rules and controls. They discourage bureaucratic behaviour; instead, they recognize and reward productive achievement of the organization's purposes.

4.65 Similarly, we found that the staff in the well-performing organization have a clear sense of mission. There is a feeling of ownership, of shared values and a common vision. This team spirit seems to be a key ingredient of the organization's culture.

4.66 One of our interviewees illustrated the concept by analogy. A mechanistic bureaucracy, he said, operates like a conventional gun whose bullets are "blind". They mindlessly follow a set course, because any guiding intelligence is disconnected the instant they leave the barrel. The gun in effect tells the bullets: "Do as I have told you."

4.67 In contrast, the well-performing organization operates like a guided missile system. The missiles are sent by the station, but guided by the target. They have built-in intelligence and are urged to use it. The station in effect tells the missiles: "Lock on to the target and do your best to reach it."

4.68 In the gun analogy, actions are based on compliance; in the missile analogy, on judgment.

4.69 Correspondingly, in the well-performing organizations, purpose and direction are not restricted to policies and procedures. They reside largely in people's values and commitment.

4.70 The effect is that the organizations can virtually be put on "automatic pilot". People know what is wanted, they are committed to it and they perform accordingly. The shift from control to commitment has been achieved.

Common Attributes of the Participating Organizations

4.71 Our study included interviews and observations at various levels of each participating organization and we spoke with people both at headquarters and in the field. It also included discussions with knowledgeable outside people. We talked with suppliers, clients, boards of governors, Deputy Ministers and Ministers. As we collected data, we reviewed and analyzed them to identify those attributes that seemed to be common to all or most of the participating organizations. During feedback sessions with people in the organizations, we discussed the set of attributes we were developing, and confirmed and refined them. We have illustrated some of the attributes in the various exhibits that are included in this chapter.

4.72 Following, in summary form, is a set of twelve attributes that we found to be common to the organizations we examined. They are grouped in four categories: Emphasis on

People, Participative Leadership, Innovative Work Styles, and Strong Client Orientation. Some of the attributes overlap, yet they are distinct enough to warrant individual reference.

Emphasis on People

4.73 The most striking attribute of the well-performing organizations is the emphasis they place on their people. People are challenged, encouraged and developed. They are given power to act and to use their judgment. There is a "caring" attitude in these organizations, based on the belief that, in the long run, high performance is a product of people who care rather than of systems that constrain. Typically, people in these organizations do not preoccupy themselves with the risk of failure, but instead are confident that they can tackle virtually any challenge.

4.74 **The empowering organization.** Well-performing organizations become and remain that way by developing and empowering their people. People are challenged, stretched and encouraged to grow by being given authority, responsibility and autonomy. They are given the power to act, to make decisions and to represent the organization based on their own best judgment. One of our interviewees put it this way: "People work not only with their hands, but also with their minds and their hearts." For illustration see Exhibits 4.2, 4.3, 4.6.

4.75 **The "caring" organization.** The values, attitudes and policies of the organization are based on an overall sense of caring: for its own people; for its clients; for the organization as a whole and for the organization's owners. These values are based on the belief that, in the long run, high organizational performance is a product of people who care rather than of systems that control. For illustration see Exhibits 4.3, 4.5.

4.76 **The "successful" organization.** The organization tries to ensure "success experiences". It sets easily attainable goals at first. In time, the goals are set higher, but always within reach. Initial success creates an appetite for further success, and eventually failure becomes inconceivable: success has been made part of the culture. Typically, people in these organizations are not blind to the risk of failure. However, they are not preoccupied with it and are confident that they can tackle virtually any challenge. For illustration see Exhibits 4.3, 4.7, 4.8.

Participative Leadership

4.77 Leadership in the well-performing organizations is not authoritarian or coercive, but participative. The leaders envision an ideal organization, define purpose and goals, then articulate these and foster commitment in their people. They see the organization as always becoming more and more like the ideal. The well-performing organizations communicate easily internally and with others. Staff feel comfortable consulting their peers as well as those above and below them. Although formal levels exist for administrative purposes, there are no boundaries that inhibit collaboration in achieving organizational goals.

4.78 **The organization with participative leadership.** Instead of directing through authoritarianism or coercion, this participative leadership guides by being creative, by detecting

patterns, by articulating purpose and mission, and by fostering commitment to the goals of the organization. For illustration see Exhibits 4.2, 4.6, 4.8.

4.79 **The "becoming" organization.** Here, the leaders envision an "ideal type" of what the organization could and should be. Once this ideal is defined, they continually strive to reach it. They see the organization as always "becoming" more and more like the ideal. For illustration see Exhibits 4.6, 4.8.

4.80 **The communicating organization.** One of the prime functions of the leaders in this type of organization is seen as communicating, rather than as commanding. The leaders inspire and foster communication: they hear, they notice, they encourage, they articulate policy and purpose, they counsel and they reward. Staff at all levels feel comfortable consulting their peers as well as others above and below them. Although formal levels exist for administrative purposes, there are no boundaries that inhibit consultation and collaboration in achieving organizational goals. For illustration see Exhibits 4.3, 4.4, 4.6.

Innovative Work Styles

4.81 Staff in the well-performing organization reflect on their performance, on the environment and on opportunities. They learn from experience. They are innovative, flexible and creative. They maintain strong monitoring, feedback and control systems, but only as useful tools. In effect, the well-performing organization seeks to be self-reliant and to control itself rather than relying on control from outside.

4.82 **The learning organization.** Staff are involved in continual scrutiny of the organization, of its environment, and of its performance in relation to the ideal. They seek to learn from the effects of their actions. They use evaluations, standards and assessments, but always for a productive and defined purpose, never simply because of convention. For illustration see Exhibits 4.2, 4.8.

4.83 **The problem-solving organization.** The organization thrives on identifying opportunities and solving problems. It is innovative and flexible, and it seeks to solve problems creatively. For illustration see Exhibits 4.1, 4.3.

4.84 **The intelligent organization.** Members of the organization review, consult and collaborate with each other as a matter of course. They understand the organization's purpose and mission. They know what needs to be done and what needs to be measured. They build monitoring, feedback and control systems that are useful tools. The organization controls itself rather than depending on control from an outside authority. For illustration see Exhibits 4.3, 4.4, 4.6, 4.7.

Strong Client Orientation

4.85 People in these organizations focus strongly on the needs and preferences of their clients. They derive satisfaction from serving the client rather than the bureaucracy.

There is an alignment of values and purpose between the well-performing organizations and their political and central agency masters with a view to strong performance and high achievement.

4.86 **The organization that is supported by its owners.** Goals are congruent between political, central agency and departmental levels, all of which actively support and reinforce the overall mission. There is an alignment of values, of purpose and of resources toward high organizational achievement and performance. For illustration see Exhibit 4.7.

4.87 **The organization with strong client orientation.** Instead of focussing on a hierarchy and on the authority that rules the hierarchy, people in the well-performing organizations focus on client needs and preferences. People in the organization derive their satisfaction from serving the client, rather than from serving the bureaucracy. Interaction is strong within the organization, but it is perhaps even stronger between the organization and its clients. For illustration see Exhibits 4.1, 4.6.

4.88 **The "concretizing" organization.** Organization members are able to talk in concrete terms about intangible things such as mission and values. They are also able to talk about abstract results in such a way that these become visible and easily discussable. For example, achieving zèro mortgage defaults over a long period of time would normally be reflected only in routine paperwork. The well-performing organization finds ways to make such achievements visible by recognizing them through, for example, plaques and awards. As a result, people can better identify with achievement and are motivated to extend their reach. For illustration see Exhibit 4.8.

The Process by which the Organizations Acquired these Attributes

4.89 Our aim in this study was to discover why some organizations perform well and then to report our findings, so that others might profit from them. In the early stages of this study, we believed that documenting the common attributes would be sufficient to serve as a guide for other organizations. However, further reflection and discussion suggested that a specific set of attributes is not necessarily ideal for all situations. Different organizations, and even the same organization at different times, may need different attributes for good performance. Exhibit 4.4, for example, illustrates that the RCMP's Property Management Branch performs well using many standard procedures. In contrast, Exhibit 4.5 shows that the work of IDRC is much less suited to strict regulation.

4.90 Accordingly, we tried to go beyond the attributes and search for the underlying process that allowed the well-performing organizations to develop and maintain their optimum set of attributes. We reasoned that such a process would be both more generic and more informative than simply a list of the attributes themselves. If we could point to such a process, people in other organizations might use it for developing a suitable set of attributes for themselves and thereby improve their performance.

4.91 Perhaps the most significant finding from this phase of the study was that people need to have a certain mindset to initiate such a process. This mindset seems to be a function

of strongly held beliefs, of values such as dedication and the innate need to improve the organization in which they work. It became apparent during our discussions that people were not conscious of having used a specific pattern or prescription for success. What they recognized was their need to improve the performance of their organizations.

4.92 One of the deputy ministers told us about posing a challenge to his various branches, after he was appointed, to improve on what they were doing. The response in most cases was that they would try to do better, but that additional resources would be required. One branch, which participated in this study, provided an exception to that general response. Its leaders consulted with their people and found new and better ways, with the same resources, to provide products and services to their clients.

4.93 In another case, a newly-arrived Deputy Minister visited all his branch heads individually and asked them what problems they were having and what help he might be able to provide. The branch heads outlined their various problems, with one exception. That branch, again one in this study, assured the Deputy Minister that they did not have any problems; they were doing just fine. Across the country, wherever the Deputy Minister visited regions and asked representatives of this branch about their problems and difficulties, he received the same answer. Initially, he was skeptical and assumed that the branch head had instructed his people not to tell the DM about any problems. However, as it turned out, it was part of the branch culture to genuinely feel that no problems existed that they couldn't solve on their own.

4.94 In some cases, we found that the process of developing positive attributes was prompted by a crisis or a threat, by a strong demand from an outside influential group, or by an obvious opportunity. Such an opportunity was sometimes created by a newly arriving leader who posed strong challenges while creating an environment of trust and participation.

4.95 The process, once initiated, tends to drive itself. People at various levels discuss, explore, reflect and scrutinize themselves and their activities. They bring together ideas which sometimes result in disagreements. However, because of the mutual trust and respect among people at different levels, these ideas and difficulties become starting points for innovations that result in new ways of working and of achieving. This process gradually becomes ingrained in the culture of the organization, and, ultimately, people tend not to be conscious that this is something special or remarkable.

4.96 For example, it was not until after three in-depth conversations that one Assistant Deputy Minister was persuaded his branch was doing something worth highlighting. He was not conscious that they were doing anything special that wouldn't also be done in similar branches elsewhere in the public service.

Conclusions

4.97 When we began this study, several people were surprised that there should be well-performing organizations in the public service. One of our interviewees, however, put it another way: "Good performance is expected. It shouldn't be a surprise, then, that there is

good performance in these organizations. The interesting part is that good performance has been successfully suppressed in most others."

4.98 We realize that we have not been able to find definite answers for all questions that arose during this study. Finding these would require a much more extensive examination than was possible with the resources we had available. One unfinished task, for example, is a detailed study of the underlying process of developing attributes of success, which we have described only briefly. Another question that requires further investigation is whether there is a difference in approach between *changing* the performance of an organization from average to excellent and the challenge of *maintaining* it at that level. We are not at all certain, for example, that the same forces that cause a turnaround are also instrumental in maintaining a high level of performance. A third question yet to be answered is what prompts some managers to initiate a process of reform and improvement. Why would they behave differently from other bureaucrats? Are leaders born like that? Can they be developed? Can such a mindset or such a set of values be acquired from textbooks or courses, or are these values developed by observation and imitation of role models?

4.99 These questions deserve further discussion and further investigation. When we first presented the outline of this study to some of the senior people in the public service, we benefited from insightful advice. Some of the advice dealt with the question of how far to go with this study. Should we attempt to make it comprehensive and complete within our one-year time frame? Should we publish the findings as definitive results and develop authoritative recommendations? The advice said otherwise. Do what you can, it was suggested to us, and publish the best answers you can find. But do not imply that they are final answers. Publish the chapter with the aim of generating thoughtful and wide-ranging discussion at all levels of the public service.

4.100 We have followed that advice. We present this chapter not as a definitive answer to some of the most difficult questions of public service management, but as a starting point for reflection and discussion. The challenge will be to answer more completely the question we posed at the beginning of this study: why do some organizations perform significantly better than others, and what can be done to encourage and assist others to do likewise?

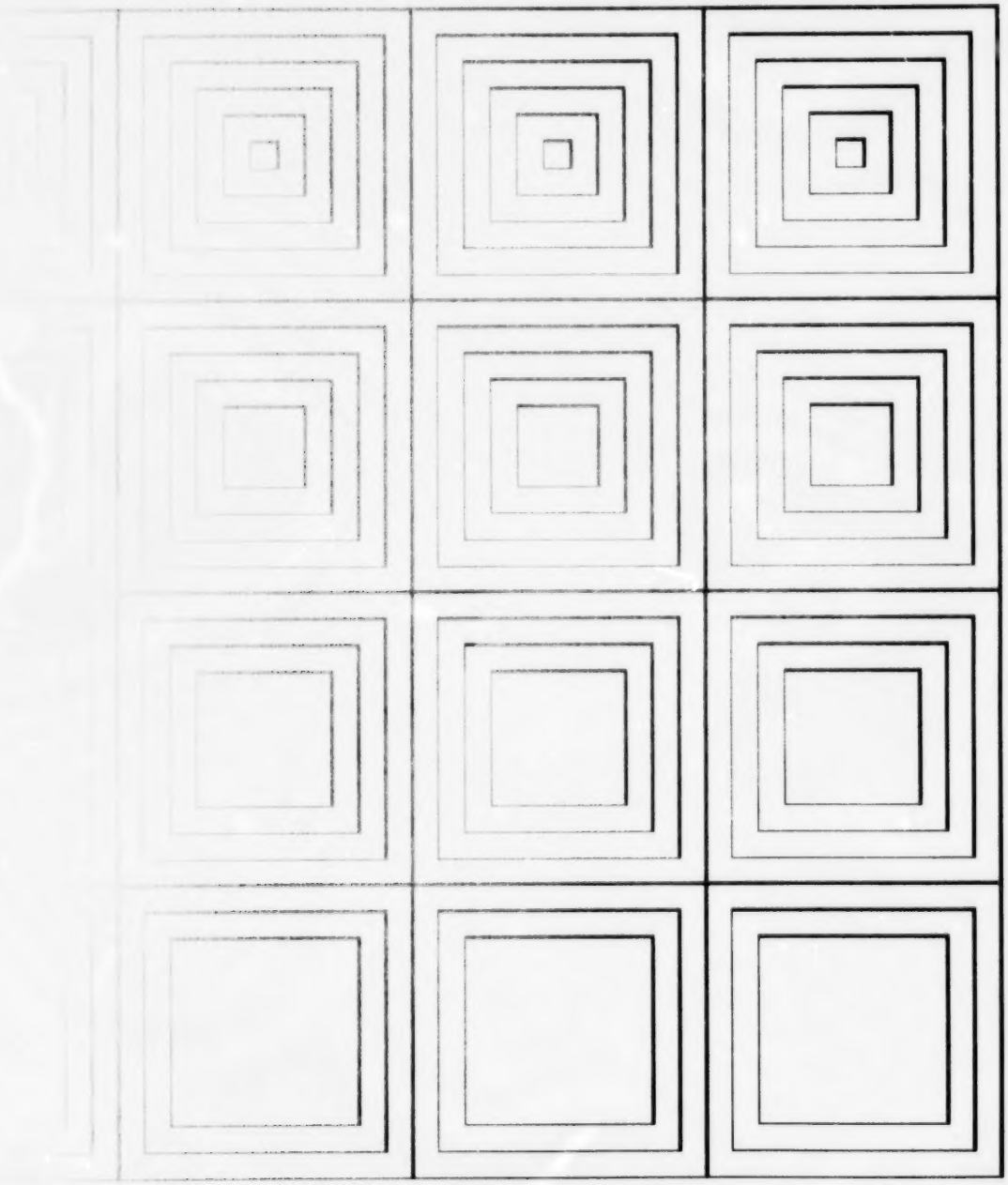
Rapport du

ficateur général

nada

bre des communes

financier clos le 31 mars 1988



ristiques des organisations performantes

CARACTÉRISTIQUES DES ORGANISATIONS PERFORMANTES

Une étude du
Bureau du vérificateur général du Canada

Extrait du Rapport annuel de 1988

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. FA1-1988/4

ISBN 0-662-56465-0

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Décembre 1988

LES ORGANISATIONS PERFORMANTES

Le Président de la Chambre des communes a présenté à cette dernière mon Rapport qui porte sur l'exercice financier clos le 31 mars 1988. Le quatrième chapitre consacré aux organisations performantes a suscité en particulier un vaste intérêt et nous avons donc fait imprimer des exemplaires distincts de ce chapitre afin que les personnes intéressées puissent s'en servir comme document de consultation.

Plusieurs questions soulevées dans le cadre de cette étude demeurent sans réponse. Par exemple, pourquoi certaines organisations sont-elles capables de fournir et de maintenir un haut rendement? Que faut-il faire pour inciter et aider d'autres organisations à faire de même? Quel état d'esprit et quelles valeurs poussent certaines personnes à chercher constamment à faire croître le rendement de leur organisation?

Nous souhaitons que l'on débatte ces questions et que l'on pousse plus avant l'étude du sujet afin de pouvoir de plus en plus concrétiser l'idéal d'une fonction publique plus productive et plus valorisante.

Kenneth M. Dye, F.C.A.

LES ORGANISATIONS PERFORMANTES

LES ORGANISATIONS PERFORMANTES

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	
Introduction	4.1
Objet de l'étude	4.9
Conception de l'étude	4.11
Choix des organisations performantes	4.16
Les huit organisations étudiées	4.21
La Société canadienne d'hypothèques et de logement	4.25
La Commission nationale des libérations conditionnelles	4.27
Le Secteur de la gestion du spectre (ministère des Communications)	4.28
Les projets réalisés conjointement par la GRC et le MTP	4.30
Le Centre de recherches pour le développement international	4.31
La Direction des faillites (ministère de la Consommation et des Corporations)	4.32
Le Bureau des renseignements sur le travail	4.34
Le Bureau du coordonnateur fédéral des Jeux olympiques de 1988	4.38
Au-delà de la bureaucratie	4.41
La confiance aux employés assure des relations productives; les systèmes de contrôle donnent de la rigueur aux opérations	4.52
Stratégie incitant les employés à prendre des risques	4.56
Comment passer du contrôle au dévouement	4.59
Caractéristiques communes aux organisations étudiées	4.71
Approche axée sur les employés	4.73
L'organisation qui confère des pouvoirs à ses employés	4.74
L'organisation «prévenante»	4.75
L'organisation à succès	4.76
Le leadership stimulant	4.77
L'organisation au leadership stimulant	4.78
L'organisation «en devenir»	4.79
L'organisation qui sait communiquer	4.80
Les styles de travail innovateurs	4.81
L'organisation et l'apprentissage	4.82
La solution de problèmes	4.83
L'organisation qui mise sur l'intelligence	4.84
L'importance accordée aux clients	4.85
L'organisation appuyée par ses propriétaires	4.86
Approche fortement axée sur les clients	4.87
L'organisation qui sait concrétiser ses objectifs	4.88

	Paragraphe
L'acquisition de ces caractéristiques	4.89
Conclusions	4.97

Pièces

4.1 La SCHL - L'importance des clients et des employés
4.2 La CNLC - Leadership et valeurs
4.3 Le Secteur de la gestion du spectre - La solution des problèmes
4.4 La GRC - Communication et dévouement
4.5 Le CRDI - La collaboration et le souci des gens
4.6 La Direction des faillites et le Bureau des renseignements sur le travail - L'attribution de pouvoirs aux employés et leur perfectionnement
4.7 Le Bureau du coordonnateur des Jeux olympiques de 1988 - Appui ferme de la part des propriétaires
4.8 La SCHL et le CRDI - L'auto-critique

4

LES ORGANISATIONS PERFORMANTES

Points saillants

Nous avons examiné huit entités gouvernementales considérées comme des organisations performantes, afin d'en déterminer les caractéristiques et de les décrire. (Paragraphes 4.9 à 4.11)

Approche axée sur les employés. Dans ces organisations, on pose des défis aux employés, tout en les encourageant et en assurant leur formation. On leur confère des pouvoirs d'agir et on les encourage à exercer leur jugement. On estime que le rendement est le fruit du travail d'employés qui se sentent concernés plutôt que de systèmes de contrôle. Le personnel ne se soucie guère des risques d'échec et se sent prêt à relever à peu près n'importe quel défi. (4.73 à 4.76)

Le leadership stimulant. Le leadership n'y a rien du pouvoir autoritaire ou coercitif, mais fait appel à la participation des employés, dans la mesure du possible. Les dirigeants ont une vision de l'organisation modèle dont ils présentent les buts aux employés, les encourageant à s'engager. La communication ne pose aucun problème. Les employés n'hésitent pas à consulter leurs collègues, peu importe leur niveau. Il existe des niveaux officiels à des fins administratives, mais aucune restriction n'est imposée concernant la collaboration en vue de l'atteinte d'objectifs organisationnels. (4.77 à 4.80)

Les styles de travail innovateurs. Les employés s'engagent dans une réflexion sur leur rendement. Ils tirent des leçons de leurs actions et s'efforcent de résoudre les problèmes de façon créative. Ils ont, en guise d'outils, des mécanismes de contrôle, de rétroaction et de suivi bien rodés. Comptant sur leurs propres moyens, ils ne dépendent pas d'une autorité externe. (4.81 à 4.84)

L'importance accordée aux clients. Ces organisations s'intéressent de près à leurs clients, plus soucieuses de leurs besoins que de servir la bureaucratie. Leurs valeurs et objectifs s'harmonisent à ceux des organismes centraux et politiques dont elles relèvent, dans le but d'atteindre un rendement élevé et de grandes réalisations. (4.85 à 4.88)

Une volonté ferme d'atteindre l'excellence. Les employés possèdent des valeurs qui les poussent à améliorer constamment le rendement de leur organisation. Lorsque les circonstances changent, ils adaptent leurs méthodes en conséquence mais conservent leurs valeurs. Grâce à cette approche, l'organisation affiche un bon rendement même dans un environnement en mutation. Cette volonté ferme est peut-être, de toutes les caractéristiques, la plus importante. (4.91 à 4.96)

LES ORGANISATIONS PERFORMANTES

Introduction

4.1 Notre Rapport annuel de 1983 renfermait un chapitre sur les entraves à une gestion productive dans la fonction publique. Dans ce chapitre, nous formulions trois grandes constatations. Premièrement, les priorités politiques ont des répercussions considérables sur la gestion productive. Deuxièmement, les gestionnaires se sentent gênés de façon indue par le nombre de procédés administratifs et par les exigences contradictoires en matière d'obligation de rendre compte. Et, troisièmement, il y a beaucoup plus de facteurs qui n'incitent pas à la gestion productive que d'éléments qui la favorisent. Nous suggérions au gouvernement central de prendre certaines mesures, notamment favoriser et appuyer une gestion productive, accroître le pouvoir des gestionnaires, mettre l'accent sur le perfectionnement des gestionnaires, et appuyer les initiatives visant à améliorer la gestion productive.

4.2 Ce chapitre a reçu énormément d'attention, tant au sein de la fonction publique qu'à l'extérieur. Il a donné lieu à maintes interrogations et discussions de la part des gestionnaires de l'administration fédérale sur la façon d'accroître la productivité. Le gouvernement, pour sa part, avait annoncé qu'il veillerait à éliminer quelques-unes des entraves à une gestion productive. Entre autres mesures, le contrôleur général a organisé un symposium sur la gestion productive, auquel il avait convié les sous-ministres, des fonctionnaires des gouvernements provinciaux, ainsi que des représentants d'entreprises privées. Les participants à ce symposium en sont arrivés à la conclusion :

> que le temps était venu de faire preuve de plus d'innovation, d'accepter les facteurs de risque au moment de l'élaboration de systèmes de gestion, et d'en venir à un contrôle moins normatif et complexe par le gouvernement central; et
>
> que les politiques et systèmes imposés par les organismes centraux devaient être examinés de plus près par les gestionnaires organiques des ministères. (Traduction)

4.3 Une autre mesure prise fut le programme *Échange d'information sur l'excellence en gestion*, réalisé par le Secrétariat du Conseil du Trésor et conçu pour encourager une gestion plus productive.

4.4 La réaction la plus favorable à notre rapport et au symposium s'est traduite par l'adoption, en 1986, d'une nouvelle politique de gestion gouvernementale qui insiste davantage sur la capacité de gérer que doivent posséder les gestionnaires que sur les règlements détaillés.

4.5 Le gouvernement a adopté cette nouvelle politique dans le cadre d'un nouveau processus continu appelé l'*Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministérielles*. Ce processus a pour but d'éliminer les entraves à une gestion productive, d'accorder aux ministères fédéraux une plus grande latitude en matière d'attribution des ressources, et de

mettre davantage l'accent sur les résultats obtenus que sur les méthodes employées pour réaliser un programme. L'une des principales caractéristiques de ce processus réside dans le fait qu'il incite à une collaboration plus étroite entre les ministères et le Conseil du Trésor. Cette collaboration vise une gestion plus productive en permettant d'étendre à l'ensemble de l'administration fédérale les projets innovateurs qui connaissent beaucoup de succès.

4.6 Le Bureau du vérificateur général considère que le processus d'*Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels* constitue une étape décisive pour l'émergence d'une fonction publique plus productive et plus fière d'elle-même. Toutefois, nous sommes bien conscients qu'il faudra beaucoup de temps pour changer les valeurs dominantes dans la fonction publique. Ainsi, les ministères et les organismes centraux devraient mettre l'accent tant sur les employés, le dévouement et les objectifs, que sur les systèmes, les contrôles et les procédés et ce, dans les ministères et les organismes centraux.

4.7 Au printemps de 1988, le gouvernement annonçait également une autre mesure importante, c'est-à-dire la création d'un nouveau Centre sur les études de gestion, destiné à favoriser le perfectionnement des gestionnaires de l'administration fédérale. Il s'agit là d'une mesure importante pour accroître la productivité et la satisfaction des employés.

4.8 Dans notre Rapport de 1983, nous indiquions également que certains gestionnaires fédéraux affichaient un meilleur rendement que leurs collègues en ce qui concerne la gestion efficace des opérations. Cette situation résultait principalement de leur esprit innovateur et de leur interaction avec leurs supérieurs, leurs collègues, leurs subalternes et les organismes centraux qu'ils consultaient. Leur approche a engendré un meilleur rendement ainsi qu'un *esprit de corps*. Nous avons donc suggéré qu'elle soit fortement appuyée par un leadership à l'échelle du gouvernement et par les organismes centraux.

Objet de l'étude

4.9 De l'avis général, certaines organisations gouvernementales continuent d'obtenir un meilleur rendement en ce qui a trait à la gestion productive de leurs programmes. Leur performance n'est pas nécessairement fondée sur un critère en particulier, le coût moindre par exemple, mais plutôt sur le rendement global, c'est-à-dire la qualité et la nature des services offerts, l'à-propos, le respect des délais, le rapport coût-efficacité et la satisfaction personnelle des employés.

4.10 Nous avons également constaté que certaines organisations semblaient adopter une approche plus innovatrice pour améliorer leur niveau de rendement. Forts de ces constatations, nous avons décidé d'entreprendre la présente étude dans le but de déterminer pourquoi certaines organisations affichent un bon rendement, de consigner nos constatations et de présenter un rapport à cet effet. Nous nous attendons à ce que des approches semblables puissent donner de bons résultats dans le cas d'organisations dont le rendement n'est pas aussi bon. Fait à noter, cette étude n'a pas été abordée comme une vérification. Nous voulions plutôt découvrir des faits et les comprendre; les éléments de preuves que nous présentons sont plus qualitatifs que quantitatifs.

Conception de l'étude

4.11 Nous avons abordé la première étape de notre étude en nous enquérant auprès de hauts fonctionnaires des divers organismes et ministères et de leurs pairs. Nous leur avons demandé de désigner environ six à huit organisations, qui de l'avis commun, avaient un bon rendement. Comme nous savons très bien que la perfection n'est pas de ce monde, nous ne l'avons pas cherchée.

4.12 Nous avons ensuite interviewé des hauts fonctionnaires des organisations retenues, et leur avons demandé de collaborer avec nous. Lors de ces discussions initiales, nous nous sommes également entendus sur le thème de notre étude, c'est-à-dire le rendement, dont nous nous allions nous inspirer pour examiner les organisations sélectionnées. Le thème revêtait une grande importance pour nous car il nous permettait de délimiter notre analyse et d'éliminer les aspects non pertinents.

4.13 Lors de l'étape suivante, nous avons essayé de déterminer et d'analyser la caractéristique dominante qui avait contribué à assurer un bon rendement au sein de ces organisations. Était-ce le leadership, l'autonomie, était-ce la technologie? Quelle caractéristique, ou série de caractéristiques, constituait la clé du succès?

4.14 Nous avons interviewé des représentants de chacun des secteurs sélectionnés au sein de ces organisations, notamment des cadres supérieurs et intermédiaires, ainsi que des employés d'autres niveaux. Nous avons également interviewé des représentants de sources externes, selon quatre catégories : fournisseurs, clients, observateurs et «propriétaires». Par observateurs, nous entendions des organismes de contrôle comme le Bureau du contrôleur général. Par «propriétaires», nous entendions des personnes responsables de la politique globale et de l'obligation de rendre compte au nom de l'organisme. Leur poste variait selon l'organisation concernée; en effet, il pouvait s'agir d'un sous-ministre, d'un ministre ou d'un député, ou des membres d'un conseil d'administration. En plus de mener des entrevues, nous avons examiné divers dossiers des organisations, y compris des enquêtes menées auprès des clients et des employés.

4.15 Après avoir déterminé les caractéristiques particulières de chaque organisation performante, nous avons vérifié si quelques-unes de celles-ci se retrouvaient chez la totalité ou la plupart des organisations. Si tel était le cas, et s'il était possible de les documenter de façon à en faire profiter d'autres organisations, notre objectif serait atteint.

Choix des organisations performantes

4.16 Le fonctionnaire moyen, tout comme le contribuable moyen, savent qu'au moins une partie des services gouvernementaux fonctionnent bien. En effet, il faut au Canada une seule journée pour obtenir un passeport, une heure pour obtenir un permis de conduire, et quelques secondes pour communiquer par téléphone avec une personne qui habite à l'étranger. Dans chacun de ces cas, le gouvernement intervient, du moins en partie. Pourtant, lorsque nous avons demandé à des gens de nommer quelques organismes publics performants, ils étaient à prime abord réticents. Certains nous ont répondu carrément qu'un

organisme public, par définition, n'a pas un bon rendement. «Ils sont tous médiocres», nous affirmait quelqu'un. D'autres nous ont répondu ceci : «Certains organismes affichent peut-être un bon rendement, mais cette situation n'est que temporaire.» Enfin, d'autres nous ont dit qu'un organisme public pouvait très bien sembler efficace sans l'être vraiment.

4.17 Nous ne pouvions pas sélectionner nous-mêmes des organisations performantes, puis mener notre étude dans le but de confirmer cette situation. Nous avons donc demandé à un certain nombre de hauts fonctionnaires de nous suggérer des organisations qui, à leur avis, affichent un bon rendement. Le Bureau du contrôleur général s'est avéré, sans contredit, une source de renseignements des plus utiles. En effet, les agents de liaison de ce Bureau connaissent maints ministères et programmes, compte tenu de leurs examens et de leur contribution en vue d'améliorer les pratiques de gestion. La division du Secrétariat du Conseil du Trésor s'est également avérée une excellente source de renseignements.

4.18 Après avoir obtenu les noms d'une douzaine d'organisations considérées par tous comme des organisations performantes, nous avons mis fin au processus de sélection. Nous aurions pu en relever d'autres, mais nous ne pouvions en analyser davantage compte tenu des ressources dont nous disposions. Nous avons alors communiqué avec les hauts fonctionnaires de ces organisations choisies pour leur demander de participer à notre étude. Il était essentiel que les organisations concernées manifestent un certain enthousiasme à l'égard de notre projet, qu'elles acceptent d'y participer, sans quoi nous aurions été contraints d'abandonner nos travaux.

4.19 La plupart des organisations sélectionnées se sont empressées d'accepter notre invitation, mais certaines ont hésité. Comme notre Bureau était déjà en train d'effectuer d'autres travaux de vérification chez deux d'entre elles, la présente étude semblait inopportune.

4.20 En fin de compte, huit entités ont accepté de participer à notre étude. Nous étions donc prêts à la tâche : déterminer quelles sont les caractéristiques contribuant à leur assurer un bon rendement et les définir.

Les huit organisations étudiées

4.21 Les entités retenues par le processus de sélection oeuvrent dans des domaines différents, desservent des clients différents et sont de taille différente. La plus grande de ces organisations compte quelque 3 000 employés, alors que la plus petite en compte à peine 30.

4.22 Un autre trait distinctif était la nature même de ces organisations. Trois de ces entités font partie de ministères fédéraux. C'est le cas, notamment, du Secteur de la gestion du spectre (ministère des Communications), de la Direction des faillites (ministère de la Consommation et des Corporations), et du Bureau des renseignements sur le travail (ministère du Travail). L'une des organisations est en fait une commission : la Commission nationale des libérations conditionnelles, dirigée par un président. Deux autres entités sont des sociétés

d'État : la Société canadienne d'hypothèques et de logement et le Centre de recherches pour le développement international. Le Bureau du coordonnateur fédéral des Jeux olympiques de 1988 était un service spécial mis sur pied pendant quelques années seulement. La dernière entité examinée consiste en des projets réalisés conjointement par la Direction générale de la gestion des biens immobiliers de la Gendarmerie royale du Canada, et le ministère des Travaux publics.

4.23 Nous avons étudié ces organisations d'abord en fonction des aspects qui en faisaient justement des organisations performantes. Pour trois d'entre elles, nous avons constaté un revirement de situation. En effet, leur piètre rendement des dernières années s'est considérablement amélioré et cette amélioration se maintient. Dans trois autres cas, nous avons pu constater un rendement élevé pendant de longues périodes de temps. Dans un autre cas, le rendement est généralement très bon, mais l'orientation a changé de façon draconienne par suite de modifications aux demandes de la part du gouvernement, des clients et des marchés. Dans le dernier cas, de sérieuses difficultés initiales ont été surmontées. Comparé au succès médiocre d'un projet semblable entrepris il y a douze ans, le rendement élevé de l'organisation en question tranchait nettement.

4.24 Au début, cette diversité a soulevé des questions au sujet de la possibilité de constatations uniformes. Pourtant, les résultats de notre étude ont démontré que, malgré cette diversité, il existe une série de caractéristiques communes à l'origine d'un haut rendement. En fait, la diversité qui avait initialement posé des problèmes a fini par devenir un aspect renforçant et confirmant de l'étude. Vous trouverez ci-après une description sommaire des huit organisations étudiées, et dans chacun des cas, le point sur lequel nous nous sommes attardés.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)

4.25 Dans le cas de la SCHL, nous nous sommes attardés sur la façon dont cette organisation a fait face à de grands remous. Au début des années 80, le gouvernement attribuait environ un milliard de dollars à la SCHL pour stimuler l'économie par le biais de la construction de logements. Cette situation a donné lieu à une croissance de la Société. Par la suite, le marché immobilier s'est effondré en Alberta, en raison de la crise du pétrole et du déclin subséquent du Programme national de l'énergie. Cette situation a engendré une réaffectation et un rajustement des ressources de la SCHL. En 1984, le gouvernement exigeait que la plupart des travaux de la SCHL soient effectués par l'intermédiaire des responsables provinciaux en matière de logement, ce qui a réduit l'étendue de ses programmes. Cette situation, associée à une politique gouvernementale de réduction des effectifs et à une hausse de la productivité à la SCHL, a donné lieu à une réduction du personnel, qui a été ramené de 4 000 à 3 000 employés.

4.26 Le rendement élevé de la SCHL pendant cette période où les besoins changeaient est fondé sur des politiques claires et précises, sur le sens profond d'une mission et d'un but, sur la continuité en ce qui concerne la gestion et le personnel, sur l'importance accordée aux clients, et sur la communication franche, la collaboration et la consultation à tous les niveaux de la Société. Voir la pièce 4.1.

Pièce 4.1

LA SCHL - L'IMPORTANCE DES CLIENTS ET DES EMPLOYÉS

Lors de notre étude, nous avons discuté avec des gens qui n'appartenaient pas aux organisations et qui ont donc l'avantage d'avoir un certain recul. Dans le cas de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, cela comprenait le directeur d'une agence de services sociaux comme client, un architecte comme fournisseur, et le ministre comme "propriétaire".

Le directeur de l'agence de services sociaux, située sur la côte ouest, nous a parlé de l'importance accordée aux clients par la SCHL. Il nous a déclaré ce qui suit : "Nous avons construit cet immeuble de cinq millions de dollars alors que nous n'y connaissions rien, et la SCHL nous a guidés. J'ai toujours habité un appartement où c'est le concierge qui change les ampoules grillées. Je n'avais aucune expérience de la construction. Pourtant, j'ai construit cet immeuble. Lorsque vous faites affaire avec la SCHL, il est impossible de ne pas réussir. Elle vous montre ce que vous devez savoir, vous aide et vous facilite certaines démarches. Elle ne vous laisse pas tomber."*

Ce même client nous a également parlé de l'organisation interne de la SCHL. "Il n'y a aucun secret. La SCHL présente ses nouveaux employés et tous sont bien informés. Lorsque vous placez un appel, vous ne passez pas par quatre ou cinq personnes. Même la personne qui répond au téléphone est au courant. Il y a toujours quelqu'un pour vous renseigner. Les employés sont des gens très dévoués, tant envers les clients qu'envers leurs collègues."

. . .

Le ministre responsable de la SCHL est d'accord avec le fait que le rendement est principalement fonction des employés. "Les employés ont une importance capitale, insiste-t-il, c'est pourquoi il faut dénicher des sous-ministres et des présidents qui possèdent les qualités voulues pour assurer un esprit de collaboration et inspirer le sens d'une mission. J'admire le rendement de la SCHL, tout particulièrement en ce qui concerne sa capacité de faire des compromis avec les provinces car elle rejette très peu de leurs conseils. Ces gens croient en ce qu'ils font, et ils en sont fiers."

. . .

Nous avons demandé à un architecte indépendant, qui assure la prestation de services à la SCHL, ce qui attire les gens compétents. "Tout commence par un but, nous a-t-il dit, ainsi que par une série de politiques et lignes directrices valables. Ainsi, lorsque la SCHL a reçu le mandat de loger les personnes démunies, il était surprenant de voir le type de personnes qui ont été attirées par cette tâche. Or, la chance n'avait rien à y voir. Je m'en souviens, parce que j'ai moi-même travaillé à ce projet, jour et nuit. Le projet a attiré des gens qui avaient une vision et qui se sentaient capables d'appliquer certaines politiques efficaces."

Deux caractéristiques ressortent dans le cas de la SCHL : le dévouement à l'endroit des clients et la confiance accordée aux employés de la Société. Ces caractéristiques correspondent à la double orientation d'autres organismes contemporains connaissant beaucoup de succès : l'accent est mis sur les employés, tant de l'intérieur que de l'extérieur. La vignette permet également de comprendre ce qui attire les employés recherchés par ces organismes : "Il faut des gens éclairés pour appliquer des politiques éclairées".

* Les entretiens ci-dessus sont traduits.

Pièce 4.2

LA CNLC - LEADERSHIP ET VALEURS

La Commission nationale des libérations conditionnelles reçoit énormément d'attention de la part des médias et du grand public chaque fois qu'une de ses décisions est jugée trop clémente et surtout lorsqu'un détenu commet un crime pendant une libération conditionnelle. L'une de ses fonctions principales consiste donc en la gestion des risques.

En 1986, le nouveau président de la Commission décidait de clarifier le mandat et les valeurs de la Commission, puis d'établir une série d'objectifs, dans le cadre d'une planification stratégique. Il a fait la tournée des bureaux de la Commission au pays dans le but d'obtenir des suggestions quant aux mesures à prendre. "Bon nombre des personnes rencontrées m'ont déclaré qu'il serait impossible de s'entendre", a-t-il relaté. "Pourtant, en examinant mes notes après chaque discussion, je me suis rendu compte qu'une douzaine de questions avaient fait l'unanimité. Des séances de travail et d'autres discussions ont été organisées et, grâce à la participation du personnel de la Commission, un énoncé de mandat révisé a pu être élaboré et approuvé."*

La Commission voulait consacrer ses énergies aux secteurs de haute priorité. Pour ce faire, elle a créé un "terrain d'entente intellectuelle", c'est-à-dire un cadre pour les objectifs stratégiques dans lequel toutes ses activités prendraient place. Cette mesure a eu pour effet de faire comprendre à tous les employés qu'ils étaient à la fois libres et responsables de concevoir des plans de travail adaptés aux activités propres du cadre stratégique. Cette mesure a eu comme incidence la réorientation et la concentration des énergies créatrices en vue de remplir le mandat de la Commission.

L'énoncé de mandat et de valeurs ainsi que le cadre de planification stratégique ont touché tous les aspects du contexte de travail à la Commission. Ils ont contribué à un climat de fierté, d'utilité, de professionnalisme, de collaboration et d'ouverture d'esprit.

Le type de leadership démontré en pareil cas ne ressemble en rien aux contrôles rigoureux qui exigent le respect inconditionnel des règles et règlements normalisés. Il est plutôt créatif, invitant et actif. Il permet en effet d'articuler l'énoncé de mandat et la stratégie connexe, et cherche à créer un climat dans lequel les employés peuvent sentir qu'ils contribuent de façon valable à la réalisation d'objectifs utiles.

* Les entretiens ci-dessus sont traduits.

La Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC)

4.27 Dans le cas de la CNLC, nous nous sommes penchés sur les efforts qu'a déployés la direction en vue d'obtenir la collaboration des employés pour remplir le mandat et respecter les objectifs et la stratégie. Au début des années 80, la Commission interprétait son mandat par le biais d'un énoncé de la politique et des principes de libération conditionnelle, ainsi que des normes et valeurs connexes. Cependant, la Commission était sur la défensive en 1986, en raison de la réaction défavorable du grand public devant la libération de certains détenus. De plus, un certain nombre de décisions des tribunaux, qui s'appuyaient pour la plupart sur la Chartre des droits et libertés, remettaient en question les procédures et politiques de la Commission. Au cours des deux années suivantes, de nouvelles initiatives ont été lancées dans le but de clarifier le mandat et les objectifs de la Commission, et diverses mesures ont été prises pour procéder à une planification stratégique. En conséquence, la Commission nationale des libérations conditionnelles estime qu'en 1988, elle joue un rôle valable dans le cadre du processus judiciaire au Canada. La Commission a développé un sentiment de fierté et d'utilité au fil des ans. Voir la pièce 4.2.

Le Secteur de la gestion du spectre (ministère des Communications)

4.28 Dans le cas du Secteur de la gestion du spectre, notre étude était axée sur l'art d'utiliser les communications, les consultations et la technologie pour gérer une ressource naturelle restreinte, à l'aide d'un nombre limité de ressources humaines. Le Secteur de la gestion du spectre doit relever de nombreux défis. En effet, les chaînes de fréquences radioélectriques étant accessibles à tous, bon nombre d'utilisateurs se disputent leur accès, plus particulièrement dans les régions métropolitaines. Elles doivent donc être attribuées et gérées avec prudence pour éviter l'interférence et assurer l'utilisation fiable. Voir la pièce 4.3.

4.29 Le rendement élevé continu du Secteur est fondé sur la communication et la consultation, ainsi que sur le souci des besoins des clients. Fiers de leur mandat, les employés se font un devoir de relever les défis et de résoudre les problèmes. Le rendement élevé est également le fruit de l'utilisation intensive de la nouvelle technologie, notamment les ordinateurs et les systèmes d'information.

Les projets réalisés conjointement par la GRC et le MTP

4.30 Dans le cas de cette étude, nous nous sommes attardés sur la gestion efficace d'une participation dans la fonction de gestion immobilière de la GRC. Il arrive souvent que les projets interministériels soient marqués par la rivalité professionnelle, la lenteur bureaucratique et qu'ils soient ponctués de piètres résultats. Cependant, la collaboration entre la Direction générale de la gestion immobilière de la GRC et le ministère des Travaux publics fonctionne bien. Les deux parties semblent bien comprendre leur rôle respectif, veulent et font en sorte que les choses tournent rondement, et évitent de se faire la lutte pour le pouvoir, le prestige et le contrôle. Voir la pièce 4.4.

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI)

4.31 Nous avons étudié le CRDI, sous l'angle de son rendement élevé, reconnu sur la scène internationale pour l'aide à la recherche qu'il fournit aux pays en voie de développement. Dans le monde entier, le CRDI est considéré comme l'une des meilleures organisations du genre. Son rendement est remarquable grâce à divers facteurs, comme la compétence, le dévouement et les valeurs de ses employés; la continuité de son leadership; le sentiment profond de son mandat et ses objectifs; l'importance accordée aux clients; l'autonomie et la souplesse à tous les niveaux; la prise de risques et l'innovation; la non-ingérence de la part de tout autre organisme politique ou gouvernemental; les règlements internes et exigences en matière de rapports adaptés aux besoins; l'examen périodique des stratégies et activités. Voir la pièce 4.5.

La Direction des faillites (ministère de la Consommation et des Corporations)

4.32 Dans le cas de cette direction, notre thème consistait en un revirement de situation au cours duquel les employés se sont adaptés de façon créative dans le but d'abattre davantage de travail avec moins de ressources. En 1984, la Direction était déboussolée par les restrictions imposées sur le plan des ressources, malgré l'augmentation de la charge de

Pièce 4.3

LE SECTEUR DE LA GESTION DU SPECTRE - LA SOLUTION DES PROBLÈMES

Les employés du Secteur de la gestion du spectre se considèrent mutuellement comme des professionnels capables de résoudre des problèmes. Ce professionnalisme et cette aptitude à régler des problèmes constituent une source de fierté au sein de l'organisme. Ils constituent également une source de service et de productivité.

Devant la nature technique du travail, il est relativement facile de savoir à quel moment et dans quel cas survient un problème. Il n'est cependant pas toujours facile de les résoudre. Un des employés interviewés disait ceci : "Si quelqu'un fait face à un problème unique, il peut en discuter facilement avec n'importe qui au sein de l'organisation. Le climat de travail favorise d'ailleurs ce type de relations, et la technologie les facilite. Les employés consultent même leurs collègues dans d'autres régions du pays."*

Le Secteur applique des règles, comme toutes les organisations. Cependant, lorsqu'il existe une meilleure solution, il est permis de contourner ces règles. Et, lorsque le temps ne permet pas d'en venir à un consensus et qu'un employé est convaincu qu'il peut y arriver, il règle le problème à sa façon. Aucun employé ne dira jamais qu'il est incapable de résoudre le problème parce qu'il doit respecter les règles. Un autre employé nous a dit : "Je fais ce qu'il y a de mieux à faire parce que je comprends les objectifs globaux de l'organisation, et que je sais ce que mes supérieurs penseront de la situation et quels sont les facteurs dont ils tiendront compte. C'est là l'attitude du Secteur."

Nous avons interviewé le sous-ministre responsable du Secteur, et nous lui avons demandé des explications au sujet de l'importance des systèmes par rapport à l'importance des employés, pour effectuer le travail du Secteur. Il nous a fait remarquer ceci : "Il était très utile d'employer la technologie autant que possible, parce qu'elle permet d'améliorer le rendement. Cependant, le facteur le plus important dans la gestion du spectre réside dans la qualité des employés. La technologie est très utile, mais elle ne règle pas tous les problèmes. Je ne le répéterai jamais assez."

Lorsqu'il est question du Secteur de la gestion du spectre, la qualité qui se dégage demeure la façon productive de résoudre les problèmes. On dénote également un autre aspect de l'attitude des employés du Secteur, c'est-à-dire la capacité de contourner les règles lorsque la situation le justifie. La technologie est considérée comme étant utile et importante, mais non comme une panacée. Le facteur le plus important réside dans les qualités des employés.

* Les entretiens ci-dessus sont traduits.

travail. Bien que la Direction ait accru son «efficience», chacun de ses employés traitant un plus grand nombre de faillites par année, la qualité de la supervision du système de faillites était médiocre, et bon nombre de fonctions imposées par la loi n'étaient exercées que sporadiquement.

4.33 En 1988, la situation a changé du tout au tout. La qualité du travail est beaucoup plus élevée, les résultats sont meilleurs, et le moral des troupes s'est considérablement amélioré. Les normes sont appliquées dans une plus large mesure, et la productivité globale est plus élevée. Ce revirement de situation est le fruit d'un leadership appelant la participation, d'investissements énormes dans le perfectionnement des employés et la technologie, ainsi que d'une orientation axée sur les clients. De plus, les gestionnaires de la Direction ont fait preuve d'ingéniosité et de créativité pour négocier des ententes spéciales avec leur ministère et d'autres ministères. Voir la pièce 4.6.

Pièce 4.4

LA GRC - COMMUNICATION ET DÉVOUEMENT

La Gendarmerie royale du Canada s'occupe de quelques milliers d'immeubles disséminés au Canada. Elle dispose également d'un programme permanent de construction. Travaux publics Canada sert d'organisme central de service, qui gère la construction de la plupart des nouveaux immeubles.

La GRC et le MTP ont des relations harmonieuses. Un haut fonctionnaire du MTP nous a fait remarquer ceci : "La GRC pourrait être considérée comme un client modèle, bien informé"*. En effet, la GRC a la réputation de terminer ses projets de construction dans les délais fixés et selon les budgets établis et les normes imposées en matière de qualité.

Au début des années 70, le MTP devenait responsable des services d'architecture et d'ingénierie. La GRC a alors pleinement souscrit à cette politique. Dans cette optique, elle n'a pas gardé ses architectes et ingénieurs. Chacune des organisations respecte les responsabilités de l'autre, et n'essaie pas de remplacer l'autre. Lors de notre étude, nous avons pu constater chez les deux une volonté de maintenir de bons rapports. Bien sûr, ils ne sont pas toujours d'accord, mais ils règlent généralement leurs différends sans ennui.

La GRC fait des efforts précis qui contribuent à ces bonnes relations. Pour bon nombre de ses immeubles, elle a recours à des conceptions normalisées qui ont été élaborées de concert avec le MTP. La GRC possède un plan de construction et d'immobilisations d'une durée de dix ans, et informe le MTP des modifications qui y sont apportées, au fur et à mesure. Elle possède une structure de contrôle centralisée, et répond rapidement et efficacement aux demandes de décisions. Ses employés font preuve de loyauté envers la GRC dans son ensemble plutôt qu'envers l'une ou l'autre des divisions. La GRC organise des réunions périodiques afin de tenir ses gestionnaires immobiliers au courant des capacités et besoins en matière d'immobilisations au sein de l'organisation. De plus, les gestionnaires de la GRC se targuent de respecter rigoureusement les politiques et règlements du Conseil du Trésor et d'autres organismes centraux. Un haut fonctionnaire du Conseil du Trésor disait : "La GRC respecte les règles et vous pouvez compter sur elle. Elle tient ses engagements."

La collaboration entre la Gendarmerie royale du Canada et le ministère des Travaux publics démontre que les projets communs fonctionnent bien lorsque chaque partie y met du sien. Elle montre également qu'une communication fréquente et efficace constitue un atout important pour assurer un bon rendement, et que le respect de rôles bien définis contribue largement au succès.

La Direction de la gestion immobilière de la GRC est un bon exemple de service qui se prête bien à la gestion par le biais de procédés normalisés. La haute direction de la GRC en est consciente et elle lui a attribué des opérations de routine dans la mesure du possible. Elle démontre ainsi qu'elle agit intelligemment, c'est-à-dire qu'elle utilise un processus d'élaboration d'une série de procédés opérationnels qui fonctionnent très bien pour ses objectifs et son contexte.

* Les entretiens ci-dessus sont traduits.

Pièce 4.5

LE CRDI - LA COLLABORATION ET LE SOUCI DES GENS

Le Centre de recherches pour le développement international a constaté que l'aide aux pays en voie de développement s'avérait des plus efficaces lorsqu'elle est fondée sur l'altruisme et la collaboration. Une approche, fondée sur la charité ou sur le contrôle, n'est pas aussi efficace.

Les opérations du CRDI reflètent cette mentalité. Ainsi, le conseil d'administration compte 21 membres dont certains proviennent des pays du Tiers-Monde. Les six bureaux régionaux du CRDI sont exploités soit par des gens originaires des pays desservis, soit par des gens qui connaissent très bien la langue, la culture et le contexte du pays. Les bénéficiaires de subventions de recherche savent en tout temps que les projets des recherches sont les leurs et qu'ils ont eux aussi la responsabilité de trouver des solutions pour régler leurs problèmes. Ils savent que le CRDI fera tout en son possible pour les aider, mais qu'il ne gère pas plus qu'il ne dirige les recherches qu'il subventionne. Ce sentiment de propriété locale s'applique aux villages, aux agriculteurs et pêcheurs éloignés des stations de recherche.

Dans le cadre de notre étude, nous avons visité un certain nombre de projets de recherche du CRDI à l'étranger. Dans une petite localité au nord-est de la Thaïlande, huit familles de producteurs d'arachides participent à un projet réalisé par une équipe de chercheurs de l'université Khon Kaen, avec l'aide du CRDI. Ce projet a pour but d'assurer la mécanisation du laborieux processus de production des arachides. L'équipe de chercheurs accorde tout autant d'importance à l'établissement de liens productifs avec les producteurs, qu'au respect de leur culture et à la direction du projet de recherche proprement dit. Certains membres de l'équipe de chercheurs parlent le dialecte local. Comme nous l'a expliqué l'un d'entre eux : "Il faut absolument que les producteurs soient convaincus qu'ils sont capables de faire le travail sans l'aide du CRDI. Ils doivent constater par eux-mêmes que les nouvelles méthodes donnent de meilleurs résultats que les méthodes traditionnelles. C'est la seule façon de s'assurer qu'ils continueront de les utiliser une fois les chercheurs partis. De même, nous chercheurs, devons être convaincus que nous sommes capables de faire des choses sans toujours sentir la présence du CRDI derrière nous. Pour ce faire, il faut qu'une collaboration étroite s'établisse."*

Dans le cas d'un autre projet du CRDI, à Kuala Lumpur, en Malaysia, nous avons remarqué des valeurs semblables. Le directeur régional nous a expliqué : "Nos chercheurs ne fonctionnent pas comme s'ils étaient des patrons. Ils essaient plutôt d'établir des relations où les participants éprouvent un sentiment d'appartenance et de fierté. Ils essaient d'établir des relations visant à assurer la réussite de leur projet."

Un autre directeur de renchérir : "Le CRDI confère certains pouvoirs à ses employés. Dans un cadre global, ils ont le droit de faire certaines choses."

Plusieurs caractéristiques ressortent lorsqu'il est question des opérations du CRDI. La vignette illustre le souci que l'on a des employés, ainsi que l'attribution de pouvoirs à ces derniers, tant au sein de l'organisation qu'à l'extérieur. Nous constatons que les employés s'intéressent au projet de recherche proprement dit. Mais ils sont tout aussi préoccupés, sinon plus, au sujet des gens qui participent à la recherche et qui travailleront avec les résultats de cette recherche. Les employés du CRDI savent que les systèmes, l'organisation et les contrôles sont essentiels, mais que l'attitude et les valeurs des gens revêtent une importance capitale car eux seuls peuvent rendre ces outils vivants et productifs. La vignette illustre également une approche fortement axée sur les clients adoptée par le personnel du CRDI. L'organisation proprement dite accorde tout autant d'importance à ses clients, puisque le conseil d'administration comprend des membres provenant d'autres pays, qui véhiculent les besoins et goûts des clients.

* Les entretiens ci-dessus sont traduits.

Pièce 4.6

LA DIRECTION DES FAILLITES ET LE BUREAU DES RENSEIGNEMENTS SUR LE TRAVAIL : L'ATTRIBUTION DE POUVOIRS AUX EMPLOYÉS ET LEUR PERFECTIONNEMENT

Ces deux organisations montrent particulièrement bien de quelle façon l'attribution de pouvoirs aux employés, ainsi que leur perfectionnement, améliorent la qualité des services et le taux de satisfaction.

Au début des années 80, la Direction des faillites faisait face à une augmentation de sa charge de travail et à une diminution de ses ressources. Elle effectuait une plus grande quantité de travail, mais la qualité s'en trouvait réduite et l'orientation n'était pas claire. Le moral et la motivation étaient au plus bas. Au début de 1984, les cadres de la Direction ont entrepris un processus intense d'auto-examen, et se sont rendu compte que la Direction ne faisait plus le travail pour lequel elle était mandatée.

Ils ont donc énoncé ainsi la solution finale : "Donner aux employés un aperçu de leur importance." La Direction a repensé le travail et elle a investi énormément dans la formation et le perfectionnement de ses employés. Ces mesures ont donné lieu à une amélioration des compétences et de la qualité des services, ainsi qu'à une plus grande satisfaction au travail.

Le renouveau est survenu avec l'aide des employés, mais il a été fondé sur un objectif primordial, c'est-à-dire le souci des principaux clients, la réorganisation des travaux de la Direction et l'aide aux employés, afin de leur permettre d'effectuer leur travail de façon plus productive et plus satisfaisante. Le sous-surintendant nous a indiqué : "Nous nous étions engagés, d'abord et avant tout, à améliorer la compétence des employés. Plus nous investissons en eux et faisons en sorte de les reconnaître comme des professionnels, plus ils agiront comme tels. Nous avons donc aidé les employés à réussir. Nous ne faisons rien de bien original, mais au moins nous faisons quelque chose."*

. . .

Le Bureau des renseignements sur le travail a été créé au début de 1987, à partir de trois directions générales. Il lui fallait d'abord définir une organisation modèle, puis prendre des mesures en vue de le réaliser. Un des aspects de cette vision consistait à mettre l'accent sur les clients, la conception des produits et de l'organisation du Bureau. L'autre résidait dans le climat créé au sein de l'organisation et dans l'attribution aux employés de tâches qui leur convenaient.

Les employés du Bureau ont participé au nouveau processus dès le début. Ainsi, durant la conférence de "création", qui s'est déroulée pendant trois jours en 1986 et qui réunissait tous les employés, le sous-ministre a fait remarquer les faits suivants : "Le Bureau dispose des capacités, des produits et de la volonté et il dispose, par-dessus tout, d'employés compétents, capables de s'adapter, prêts à servir, et ne craignant pas de se familiariser avec de nouvelles méthodes de travail."

Le rendement du Bureau fait écho aux propos du sous-ministre. Depuis avril 1987, le nombre de demandes provenant de clients desservis a plus que doublé. Pourtant le Bureau dispose de 39 p. 100 d'employés en moins que les trois directions qu'il a remplacées.

Ces deux exemples démontrent plusieurs des qualités des organisations performantes. En effet, ces organisations attribuent des pouvoirs à leurs employés, voient à leur perfectionnement, et s'orientent en fonction des besoins de leurs clients pour assurer la pertinence du service. Cette façon de procéder a donné lieu à une amélioration de la qualité des services et du taux de satisfaction des employés. Les organisations tiennent également compte de leurs échecs et réussites, et tirent profit de leurs actions dans le but de confirmer ou de rétablir une orientation. Ils ont établi un "idéal" dont ils essaient constamment de se rapprocher.

* Les entretiens ci-dessus sont traduits.

Le Bureau des renseignements sur le travail

4.34 Le Bureau des renseignements sur le travail est le fruit d'une transition réussie, passant d'un service traditionnel de cueillette et de publication de données à un service fortement axé sur les besoins des clients. Dans le cas de ce Bureau, notre thème consistait à examiner la façon dont on a donné priorité aux besoins des clients.

4.35 Lors de sa création, en 1901, le Bureau avait comme mandat de fournir des renseignements sur les salaires et autres clauses des conventions collectives. Cependant, les sections responsables n'ont pas toujours eu le sentiment d'accomplir une tâche utile. Ainsi, par exemple, au début des années 80, le Bureau comprenait trois directions distinctes, chacune assumant une responsabilité différente, et les clients ne savaient pas où s'adresser pour obtenir tels ou tels services. De plus, quelques-unes de ses activités se rapportaient à des renseignements qui n'étaient plus requis par les clients.

4.36 Toutefois, depuis avril 1987, le Bureau poursuit un seul objectif, c'est-à-dire identifier ses clients et faire en sorte de répondre à leurs besoins. Dans cette optique, il a élaboré une stratégie axée sur la conception et la réalisation des programmes. Il a suspendu toute recherche et enquête jugée non essentielle. Il a réorganisé ses services en fonction de sa nouvelle orientation, réaffecté certains de ses employés des directions précédentes aux nouvelles fonctions, et organisé pour la nouvelle organisation un service de soutien axé sur les services aux clients.

4.37 Le Bureau des renseignements sur le travail est maintenant considéré comme une organisation performante. Le nombre de demandes provenant des clients a connu une augmentation de plus de 100 p. 100 et pourtant, il compte environ 40 p. 100 de moins d'employés qu'auparavant. Voir la pièce 4.6.

Le Bureau du coordonnateur fédéral des Jeux olympiques de 1988

4.38 Nous avons quelque peu hésité avant d'inclure ce projet dans notre étude, étant donné que l'organisation de jeux olympiques est une activité pour le moins inhabituelle dans le contexte gouvernemental. Nous avons décidé de l'inclure malgré tout parce qu'il s'agissait d'un projet unique, réalisé dans les délais prévus et selon le budget prévu, qui n'a pas placé le gouvernement dans une situation politique embarrassante. Les résultats obtenus contrastent singulièrement avec ceux des Jeux olympiques de 1976.

4.39 Le mandat du Bureau coordonnateur fédéral des Jeux olympiques de 1988 consistait en la construction du Parc olympique Canada; la construction de la patinoire de vitesse et du «Saddledome»; la planification des «Célébrations 88» et la participation à celles-ci; représenter le Canada auprès du Comité organisateur des Jeux olympiques dans le but de lui offrir de l'aide sur le plan opérationnel; et assurer l'avenir du sport amateur au Canada. L'un des obstacles de taille : le grand nombre d'intervenants dans le cadre des négociations, soit la ville de Calgary, la province d'Alberta, le Comité organisateur et divers commanditaires. Parmi les autres défis à relever, mentionnons la vive attention accordée par les médias, la méfiance perçue des Albertains à l'endroit du gouvernement fédéral, et les délais fermes.

4.40 Le Bureau du coordonnateur a de grandes réalisations à son actif. En effet, ses projets ont été réalisés selon les délais et les budgets établis; les Jeux se sont avérés plein d'entrain, avec relativement peu d'incidents; les Albertains peuvent profiter d'installations d'envergure internationale, ainsi que d'une fondation destinée à financer leur exploitation; et on a même créé un précédent en ce qui concerne le financement de projets semblables. Ces réalisations ont été rendues possibles grâce à un mandat et des objectifs clairs et précis, tant sur les plans politique qu'administratif. Les organismes centraux ont été d'un grand secours, les représentants politiques ont fait preuve de motivation et les divers intervenants ont collaboré entre eux tout au long des négociations. Voir la pièce 4.7.

Au-delà de la bureaucratie

4.41 Au moment d'examiner nos constatations, nous en sommes venus à une conclusion globale : les organisations performantes sont celles qui vont «au-delà de la bureaucratie». On pourrait même aller jusqu'à dire que ces organisations étaient des bureaucraties publiques et qu'elles sont devenues des entreprises publiques si, par «bureaucratie», on fait allusion à la paperasserie et à l'inefficacité et si, par entreprise publique, on entend un service innovateur, efficace et productif.

4.42 Dans le cas d'une bureaucratie, les activités ont tendance à devenir routinières et prévisibles, ainsi qu'à se fonder sur des règles normalisées. Une bureaucratie tend également à imposer des contrôles dans le but d'assurer le respect de ces règles. Cependant, les besoins des clients changent souvent, d'où la nécessité de faire preuve de souplesse et d'innovation, ces deux qualités mêmes qui sont étouffées systématiquement dans un contexte bureaucratique. Dans une telle situation, il n'est pas surprenant qu'une bureaucratie ne réponde pas adéquatement aux besoins de ses clients. De plus, une bureaucratie ne fait rien pour encourager ses employés à sortir de ce climat d'inertie. En face d'un défi qui met à l'épreuve son propre manque de souplesse, l'entreprise «bureaucratique» resserre ses contrôles, sans se rendre compte que la rigidité va à l'encontre même de la productivité.

4.43 Les règles bureaucratiques posent un dilemme. En effet, elles sont appliquées avec les meilleures intentions, c'est-à-dire assurer la prestation d'un service de qualité constante, et prévenir le rendement inacceptable de la part des gestionnaires et employés qui ne possèdent pas la formation requise ni un sens adéquat de l'éthique. Ce faisant, elles assurent une norme minimale en ce qui a trait au rendement des gestionnaires. Elles ont pourtant un effet restrictif en ce sens qu'elles empêchent les gestionnaires et employés compétents et innovateurs de faire preuve d'un rendement exceptionnel. À cet égard, elles vont à l'encontre de la poursuite de l'excellence.

4.44 Lors de notre étude de 1983 sur les entraves à une gestion productive, il a été question des caractéristiques d'une entreprise bureaucratique. Certaines caractéristiques ont des répercussions sur le plan interne. Les gestionnaires au comportement bureaucratique sont tellement préoccupés par le respect des règlements, le contrôle de conformité et les contrôles en général, qu'ils ont tendance à ne pas écouter leurs employés et à ne rien faire pour enrayer les obstacles à un bon rendement. De telles organisations se coupent de leurs employés.

Pièce 4.7

LE BUREAU DU COORDONNATEUR DES JEUX OLYMPIQUES D'HIVER DE 1988 APPUI FERME DE LA PART DES PROPRIÉTAIRES

Dans notre étude de 1983 sur les entraves à une gestion productive, nous avions insisté sur l'importance de l'appui politique. Nous avions inclus les commentaires d'un haut fonctionnaire qui s'était exprimé ainsi : "Il faut une philosophie de gestion .... adoptée de façon officielle par le Cabinet et appuyée par les chefs politiques. Elle transmet aux gestionnaires ce qu'ils sont censés faire et sert de fondement entre les politiciens et les gestionnaires." Un engagement commun qui s'est révélé un atout précieux pour la réussite des Jeux olymiques d'hiver de 1988.

Le Bureau du coordonnateur fédéral faisait face à divers défis, dont un délai ferme, une vive attention de la part des médias, et de nombreux partenaires à la table des négociations. Au début, on craignait également que ne se reproduise la catastrophe financière survenue lors des Jeux olympiques de Montréal. Le simple fait de relever ces nombreux défis serait déjà une réalisation en soi. Les Jeux olympiques, s'ils fonctionnaient bien, constitueraient une source de "bonnes nouvelles".

Une fois que l'engagement de poursuivre fut pris, le Bureau a reçu un appui ferme sur le plan "politique". Le ministre d'État à la condition physique et au sport amateur ainsi que le ministre des Travaux publics ont fourni des encouragements constants tout en n'intervenant pas dans le déroulement des opérations courantes. En règle générale, tous les ministres, plus particulièrement le ministre des Travaux publics, étaient prêts à prendre toutes les mesures nécessaires, sur le plan politique, pour faciliter la réalisation du projet.

Les sous-ministres concernés, y compris ceux qui sont responsables des organismes centraux, ont manifesté énormément d'intérêt pour le Bureau. Par le biais de relations officielles et officieuses, ils ont fait en sorte que le projet ne soit pas frappé de retards en raison de la lenteur bureaucratique. Un représentant du Bureau, nous disait ceci : "Le simple fait d'obtenir ce fort appui donne énormément confiance aux intéressés, plus particulièrement lorsqu'on recherche la collaboration et l'approbation de la part des organismes centraux."*

Cette association de valeurs et d'intérêts a fait naître un engagement qui a joué un rôle positif important en ce qui concerne le rendement du Bureau du coordonnateur fédéral des Jeux olympiques d'hiver de 1988.

Le rendement organisationnel est influencé de façon positive lorsque valeurs personnelles et besoins organisationnels convergent étroitement. Il est particulièrement amélioré lorsque les "propriétaires", dans ce cas les hommes et femmes politiques, consentent leur appui à l'organisme et à son mandat, sans pour autant s'ingérer dans la gestion quotidienne.

* Les entretiens ci-dessus sont traduits.

4.45 Parallèlement, les caractéristiques de la bureaucratie se répercutent sur le plan externe. Les employés ont tendance à ne pas se préoccuper des besoins de leurs clients parce qu'ils sont trop occupés à assurer le respect des règlements, à remplir les quotas et à éviter tout risque. Ils ont tendance à ne pas écouter les suggestions formulées par leurs clients et ne font rien pour venir en aide à ces derniers. Ils se coupent de leurs clients.

4.46 Ce type de comportement bureaucratique repose sur l'hypothèse tacite que les systèmes sont plus importants que les gens. Il se fonde également sur l'hypothèse que les systèmes et règlements peuvent régler tous les problèmes adéquatement, si seulement les employées veulent bien s'y conformer. Les contrôles bureaucratiques sont donc conçus pour que les employés s'en tiennent à des procédés prescrits, qui laissent peu de place à l'initiative, la souplesse et à l'innovation. La mentalité bureaucratique perçoit tous les problèmes essentiellement comme des problèmes de conformité.

4.47 Pourtant, nous savons par expérience, que certains problèmes sont réglés par divers gestionnaires de différents niveaux parce qu'on n'en vient pas à bout au moyen des méthodes routinières en usage. Les procédés normalisés ne sont pas adaptés à ces problèmes qui exigent une solution spéciale.

4.48 Une telle situation fait ressortir la différence clé entre le contrôle et la gestion. Le contrôle vise à monter des systèmes qui résoudront tous les problèmes de façon uniforme dans un cadre donné pour que tout fonctionne sur des roulettes. Par contre, la gestion mise sur la réflexion, sur l'action éclairée et même sur l'établissement d'un nouveau cadre au besoin. Les gestionnaires et le personnel qui relèvent d'eux doivent être les interprètes et les médiateurs intelligents entre un milieu incertain et imprévisible d'une part, et les opérations et compétences de l'organisation d'autre part.

4.49 La force d'une organisation se fonde en partie sur sa capacité à normaliser ce qui devrait l'être. Toutefois, elle repose aussi sur son habileté à régler des problèmes hors de l'ordinaire pour lesquels les gens doivent trouver des solutions nouvelles. La mesure dans laquelle une organisation parvient à résoudre, grâce à l'innovation et à la souplesse, des problèmes inhabituels est un bon indice de sa vigueur.

4.50 Par conséquent, le défi qui se pose aux concepteurs des organisations et du travail même, c'est de ne pas compter exclusivement sur les contrôles. L'enjeu consiste à concevoir une structure organisationnelle et des mandats de travail tels que les contrôles soient perçus comme des outils valables et que les gens puissent se consacrer à la réalisation d'objectifs dignes d'intérêt.

4.51 Or, notre étude a démontré que c'est justement l'attitude qu'ont adoptée avec succès les organisations performantes. À l'encontre des bureaucraties inefficaces qui accordent la priorité aux contrôles et restrictions, les organisations performantes accordent la priorité à leurs employés. Elles leur lancent des défis, leur confèrent des pouvoirs et assurent leur perfectionnement, communiquent efficacement avec eux, et leur offrent la possibilité d'accroître leur compétence. Les organisations performantes semblent être en mesure de fusionner leurs propres besoins et ceux de leurs employés. Elles demandent à ces derniers de se dévouer plutôt que d'exercer un contrôle.

La confiance aux employés assure des relations productives; les systèmes de contrôle donnent de la rigueur aux opérations

4.52 Lorsque nous leur avons demandé à quoi ils attribuaient le succès de leur organisation, tous les gestionnaires interrogés nous ont répondu qu'il le devait à leurs employés. À la fin d'une entrevue, nous posions deux questions aux gestionnaires supérieurs. La première était la suivante : «Si on vous détachait ailleurs et vous confiait une tâche particulièrement complexe et difficile, par exemple gérer le service du courrier, pensez-vous que votre rendement serait aussi bon?» Ils ont tous hésité puis répondu : «Hmmm... je ne sais pas... il me faudrait sûrement beaucoup de temps...». À notre deuxième question : «Si on vous confiait, ainsi qu'à vos employés, la tâche, pourriez-vous maintenir votre rendement actuel?», ils ont répondu sans hésitation : «Mes employés et moi? Oui, nous trouverions certainement le moyen de donner un aussi bon rendement.»

4.53 On pourrait en conclure que les organisations performantes comptent uniquement sur leurs employés et sur les relations de travail pour atteindre le succès. Or, ce n'est pas le cas, puisque ces organisations se fondent tout autant sur des systèmes de mesure et de contrôle, ce qui donne de la rigueur à leurs opérations.

4.54 Les systèmes de mesure et de contrôle permettent aux gestionnaires d'examiner la situation et d'analyser de quelle façon les ressources sont utilisées et de déterminer les résultats obtenus. C'est là une fonction importante pour l'obligation de rendre compte et l'intendance. Ces systèmes permettent également aux gestionnaires d'apprendre par l'expérience, un facteur important pour l'amélioration du rendement au fil du temps. Notre étude a démontré que les organisations performantes n'avaient aucun problème dans ces deux cas.

4.55 Dans le cas des organisations axées sur les procédés, les systèmes de contrôle sont généralement conçus pour contrôler les mesures et procédés individuels, plutôt que les résultats et effets. Dans un tel contexte, les employés se soucient des règles et procédés plutôt que des résultats. Les employés consacrent énormément de créativité et d'énergie à essayer de se faire valoir par rapport à ces systèmes de contrôle – une énergie qui pourrait servir au travail proprement dit. En revanche, les organisations performantes travaillent en équipes et axent leurs systèmes sur les résultats escomptés, qu'ils jugent plus importants que les procédés. Elles se sont engagées à donner la priorité au produit plutôt qu'au processus.

Stratégie incitant les employés à prendre des risques

4.56 Lorsqu'une entreprise se soucie beaucoup des résultats, on pourrait être porté à croire qu'elle ne respecte pas de règles bien établies. Or, les organisations performantes que nous avons examinées interprètent les règles assez librement, mais en respectent l'intention.

4.57 Une entreprise bureaucratique traditionnelle insiste sur le respect des règles et règlements. Elle estime que, si le processus est bien contrôlé, elle obtiendra de bons résultats, et sera bien vue. Pourtant, chacun sait que le respect des règlements ne donne pas nécessairement les meilleurs résultats. Certains gestionnaires s'estiment satisfaits parce qu'ils respectent toutes les règles même s'ils n'obtiennent pas les résultats escomptés. En fait, il leur arrive d'invoquer le respect des règles pour justifier le non-respect des objectifs en matière de qualité et de respect des délais.

4.58 Une organisation performante, pour sa part, insiste beaucoup sur les résultats, tout en adoptant des mesures qui les justifient. Elle encourage ses employés à prendre des risques. Elle est prête à essayer de nouvelles méthodes lorsque le bon sens lui indique qu'elle pourrait obtenir de meilleurs résultats en respectant un règlement de façon moins servile. Cependant, les employés doivent posséder certaines valeurs : sens des responsabilités et du service, recherche de résultats et goût de la collaboration. Lorsque ses employés sont guidés par ces valeurs, l'organisation performante encourage l'adoption d'une stratégie incitant les employés à prendre des risques.

Pièce 4.8

LA SCHL ET LE CRDI - L'AUTO-CRITIQUE

En 1984, la Société canadienne d'hypothèques et de logement s'est vu contrainte de confier son Programme de logement social aux autorités provinciales en matière de logement. Cette situation concernait une grande variété de programmes, ainsi que des opinions divergentes quant à la façon de les réaliser. La Société a entrepris un vaste processus de négociation intensive dans le but de conclure des ententes de fonctionnement avec toutes les provinces.

Sur le plan interne, la SCHL ne cessait de passer ses opérations au crible, réfléchissant au processus et à ses réalisations. Un groupe formé de membres de tous les secteurs touchés de la SCHL - programmes, politiques, finances, services juridiques - se rencontrait tôt tous les matins dans le but d'examiner les progrès réalisés, de discuter de diverses questions et d'attribuer des tâches. Cet esprit d'équipe a permis d'assurer le contrôle de tous les aspects des négociations.

Chacune de ces rencontres est résumée dans un procès-verbal et le groupe a même souligné sa 100e réunion. Après environ un an de pourparlers, le groupe a mis fin à ses négociations et la SCHL lui a décerné une plaque pour souligner "sa contribution dans le domaine du logement des Canadiens", ainsi que la fin de cette tâche ardue.

* * *

Le Centre de recherches pour le développement international a adopté une stratégie d'auto-examen continuel. Le président explique : "De cette façon, personne n'est tenté de se reposer sur ses lauriers. Une partie de cette stratégie consiste à demander au conseil d'administration de procéder à un examen annuel et de renommer des cadres supérieurs d'après le respect qu'ils se sont gagné grâce à leur contribution à des projets au Tiers-Monde, en tant qu'associés dans la recherche et le développement."*

Le CRDI entreprenait un auto-examen particulièrement important en 1986. Ainsi, pendant dix semaines d'étude intense, le Centre a réévalué sa stratégie, son orientation et ses opérations.

L'un des participants commente : "Cette opération s'est avérée pénible à certains moments. Il y a eu de longues périodes d'anxiété, surtout en raison du fait que le président a expliqué clairement qu'il ne tenait pas à "mener le bal". Il a également indiqué qu'il n'aurait pas recours aux services d'experts-conseils pour déterminer les mesures à prendre." Par suite de cet auto-examen, plusieurs groupes de travail ont été formés qui comptaient des employés de tous les niveaux. Les sujets discutés portaient sur la décentralisation, les communications, les ordinateurs, la formation et les frais généraux. Tous ces sujets ont été débattus dans le contexte des besoins des pays en développement et du mandat d'aide qu'assume le CRDI.

Les employés du CRDI se félicitent encore de cette auto-analyse, de ses résultats positifs et de l'enthousiasme ainsi créé. L'un des cadres supérieurs était de l'avis suivant : "Le Centre y a gagné beaucoup plus qu'il ne l'aurait cru initialement. L'énoncé de son mandat a été renouvelé, et l'on a repris conscience de son leadership courageux."

Cette vignette illustre une caractéristique de la SCHL et du CRDI : le penchant à s'adonner à l'auto-critique et à une réflexion intense sur sa propre organisation. Le simple fait de confier cet examen à ses propres employés, plutôt qu'à des experts-conseils de l'extérieur ou à ses cadres, démontre bien le leadership éclairé et engagé. De plus, ces pratiques de la SCHL et du CRDI montrent à quel point ce sont là des organisations "intelligentes" et qu'elles savent communiquer. Face à des problèmes complexes, les employés examinent la situation, se consultent et collaborent entre eux. Ils exercent également leurs propres contrôles plutôt que d'attendre les contrôles exercés par des événements ou des gens de l'extérieur. En dernier lieu, nous pouvons constater de quelle façon, dans le cas de la mention décernée à la SCHL et du renouveau de mandat du CRDI, ces deux organisations trouvent le moyen d'appliquer des concepts abstraits. Elles "concrétisent" des choses qui sont, à proprement parler, intangibles, les rendant ainsi visibles et explicites.

* Les entretiens ci-dessus sont traduits.

Comment passer du contrôle au dévouement

4.59 Dans une hiérarchie bureaucratique traditionnelle, la haute direction cherche à trouver le meilleur moyen d'effectuer un travail, puis établit des normes et procédés en conséquence et contrôle les employés de façon à ce qu'ils respectent ces normes et procédés. Cette façon de faire représente une approche rationnelle des systèmes.

4.60 Cette conception du travail et des contrôles donne d'excellents résultats lorsque le travail est routinier et prévisible; elle peut diminuer la satisfaction au travail. C'est le cas, notamment, des chaînes de montage et des ateliers de misère. Cependant, en cas d'incertitude, de complexité, d'évolution rapide et d'interdépendance, cette approche rationnelle perd beaucoup de son efficacité. Lorsque la complexité n'est pas une contrainte pour l'élaboration de procédés détaillés, le temps peut le devenir. Ainsi, par exemple, avant qu'un manuel d'instructions ne soit élaboré, mis à l'essai et distribué, la situation risque d'avoir changé, rendant le manuel désuet avant même sa publication. Par conséquent, devant une situation complexe en pleine évolution, il est préférable de ne pas dissocier la conception du travail et son exécution.

4.61 Depuis toujours, les écoles et ouvrages d'administration fondent les méthodes préconisées pour l'amélioration du rendement sur le principe suivant :

> Nous vivons dans un monde de confusion, alors que l'efficacité de la gestion repose sur l'ordre, la prévisibilité et la certitude. Il faut donc créer un monde ordonné, prévisible et certain. C'est alors seulement qu'il est possible de se doter de gestionnaires efficaces ou d'organisations performantes.

4.62 Or, ce principe est désuet de nos jours et ce, pour les raisons susmentionnées. Il n'est plus très efficace en ce qui concerne la productivité et le rendement. Dans bon nombre de cas, il donne même lieu à un gaspillage de temps et d'énergie pour «contourner le système».

4.63 Les organisations performantes, pour leur part, s'orientent vers un nouveau modèle, que l'on pourrait décrire comme suit :

> Nous vivons dans un monde de confusion. Par conséquent, pour assurer une gestion efficace, il faut former des gestionnaires qui soient capables de donner un bon rendement malgré un climat de confusion, d'imprévisibilité et d'incertitude. Ainsi aurons-nous des organisations performantes.

4.64 Dans le but d'appliquer ce nouveau modèle, les organisations que nous avons examinées sont passées d'une attitude de «contrôle» à une attitude de «dévouement». Leurs dirigeants envisagent des buts, décrivent des valeurs et présentent des objectifs de telle sorte, que les employés se soutiennent et se dévouent pour respecter l'orientation générale de l'organisation. Les gestionnaires insistent sur l'orientation, les buts et les objectifs plutôt que sur la conformité aveugle aux règlements et contrôles. Ils rejettent les attitudes de ronds-de-cuir; par contre, ils savent reconnaître et récompenser le travail fructueux de ceux qui oeuvrent aux buts de l'organisation.

4.65 De même, nous avons constaté que les employés d'une organisation performante ont un sens prononcé de leur mandat. Ils partagent un sentiment d'appartenance, des valeurs et une vision. Cet esprit d'équipe est un élément clé, un «trait culturel» pour ainsi dire, de l'organisation.

4.66 Un des gestionnaires interviewés illustre ce principe par une analogie. «Une bureaucratie mécanique, dit-il, fonctionne comme une arme conventionnelle dont les balles sont tirées automatiquement. Elles suivent la trajectoire donnée, parce que dès qu'elles quittent le canon du fusil, aucune intelligence ne les dirige. En fait, le fusil, par le truchement de la gâchette, commande aux balles de faire ce qu'il leur ordonne».

4.67 L'organisation performante, par contre, fonctionne comme un missile téléguidé. Les missiles sont lancés à partir du poste de commande mais ils sont orientés par la cible elle-même. Ils sont munis d'une «intelligence» interne qu'ils utilisent nécessairement. En effet, le poste de commande ordonne au missile «Talonne la cible et fais tout pour la viser».

4.68 Dans la comparaison avec le fusil, les actions se fondent sur la conformité tandis que dans celle du missile, elles sont fondées sur le jugement.

4.69 Parallèlement, dans les organisations performantes, le but et l'orientation ne s'inscrivent pas seulement dans les politiques et les procédés. Ils imprègnent aussi de façon profonde les valeurs et se reflètent dans le dévouement des employés.

4.70 Dans une telle situation, l'organisation fonctionne à peu près toute seule. Les employés savent exactement ce que l'on attend d'eux, et effectuent leur travail en conséquence. Le passage du contrôle au dévouement se fait sans heurt.

Caractéristiques communes aux organisations étudiées

4.71 Lors de notre étude, nous avons procédé à des entrevues et des observations à différents paliers de chacune des organisations examinées. Nous avons également rencontré des employés de l'administration centrale et des bureaux locaux, des gens de l'extérieur bien informés, notamment des fournisseurs, des clients, des membres de conseils d'administration, des ministres et sous-ministres. À mesure que nous recueillions des données, nous les examinions et analysions afin de déterminer les caractéristiques qui semblaient communes à la totalité ou la quasi-totalité des organisations étudiées. Lors de nos échanges avec les employés, nous avons discuté de la série de caractéristiques que nous étions en train d'élaborer, puis nous les avons confirmées et révisées. Nous avons inclus des exemples de ces caractéristiques dans les diverses pièces du présent chapitre.

4.72 Vous trouverez ci-après un sommaire des douze caractéristiques communes aux organisations étudiées. Elles sont classées selon quatre catégories : l'importance accordée aux employés, les styles de leadership invitant à la participation, les styles de travail innovateurs, ainsi que l'approche fortement axée sur le service. Certaines de ces

caractéristiques se recoupent mais elles sont cependant assez distinctes pour que chacune fasse l'objet d'une mention particulière.

Approche axée sur les employés

4.73 La principale caractéristique d'une organisation performante réside dans le fait qu'elle accorde beaucoup d'importance à ses employés. En effet, elle leur pose des défis, les soutient et assure leur perfectionnement. Elle leur confère également des pouvoirs d'agir et les encourage à excercer leur jugement. Une telle organisation adopte une attitude «bienveillante» selon laquelle le rendement à long terme est le fruit du travail d'employés qui se sentent concernés plutôt que de systèmes qui permettent l'exercice de contrôles. Les employés de ces organisations ne se soucient guère des risques d'échec mais ils se sentent prêts à relever à peu près n'importe quel défi.

4.74 **L'organisation qui confère des pouvoirs à ses employés**. Une organisation performante assure le perfectionnement de ses employés, et n'hésite pas à leur conférer certains pouvoirs. C'est ainsi qu'elle atteint et conserve un rendement élevé. Elle pose des défis à ses employés et les incite à se perfectionner en leur accordant des pouvoirs, des responsabilités et une certaine autonomie. Les employés peuvent donc agir, prendre des décisions et représenter leur employeur, en se fiant à leurs propres ressources. L'une des personnes interrogées nous a indiqué que, dans une organisation performante, les employés investissent beaucoup dans leur travail. Des exemples en sont donnés dans les pièces 4.2, 4.3 et 4.6.

4.75 **L'organisation «prévenante»**. Les valeurs, attitudes et politiques de l'organisation sont fondées sur le souci global des employés, des clients, de l'ensemble de l'organisation, et des «propriétaires». Ces valeurs se fondent sur la conviction suivante : le haut rendement obtenu à long terme résulte de l'engagement des employés, plutôt que de la mise en place de systèmes qui permettent d'exercer un contrôle. Des exemples en sont donnés dans les pièces 4.3 et 4.5.

4.76 **L'organisation à succès**. L'organisation essaie de faire en sorte que ses opérations soient couronnées de succès. Elle fixe des objectifs facilement réalisables au début, puis des objectifs toujours de plus en plus difficiles à atteindre, quoique réalisables. Le succès initial donne le goût du succès à tel point que, petit à petit, l'échec devient inacceptable et qu'il fait partie intégrante de l'organisation. En règle générale, les employés de ces organisations connaissent bien les risques d'échec. Cependant, ils ne s'en préoccupent pas et s'estiment capables de relever à peu près n'importe quel défi. Les situations décrites dans les pièces 4.3, 4.7 et 4.8 illustrent cette caractéristique.

Le leadership stimulant

4.77 Dans une organisation performante, le leadership n'a rien du pouvoir autoritaire ou coercitif. Au contraire, il demande, si possible, la participation des employés. En effet, les dirigeants ont une vision de l'organisation modèle dont ils définissent les buts. Ayant présenté ces buts aux employés, ils encouragent leur participation. Ils voient l'organisation évoluer de plus en plus vers le modèle proposé, et demandent à leurs employés de prendre les mesures

qui s'imposent pour atteindre ce but. Par ailleurs, la communication ne pose aucun problème, tant sur le plan interne qu'externe. Les employés n'hésitent pas à consulter leurs collègues, peu importe leur niveau. Bien qu'il existe des niveaux officiels à des fins administratives, aucune restriction n'est imposée en ce qui concerne la collaboration en vue de l'atteinte d'objectifs organisationnels.

4.78 **L'organisation au leadership stimulant.** Au lieu de diriger d'une façon autoritaire ou coercitive, ce style de leadership cherche à guider en étant créatif, en décelant les tendances, en déterminant le mandat et les objectifs, ainsi qu'en assurant le dévouement pour l'atteinte des objectifs. Les situations décrites dans les pièces 4.2, 4.6 et 4.8 illustrent cette caractéristique.

4.79 **L'organisation «en devenir».** Dans ce cas, les dirigeants ont une vision de l'organisation idéale. Une fois définie, celle-ci devient un but à atteindre, et ils s'efforcent constamment d'y parvenir. Ils voient l'organisation comme se rapprochant de plus en plus du modèle proposé, comme en devenir. Voir les pièces 4.6 et 4.8 pour en trouver des exemples.

4.80 **L'organisation qui sait communiquer.** Une des principales fonctions des dirigeants consiste à communiquer plutôt qu'à commander. Les dirigeants favorisent la communication : ils écoutent, observent, élaborent des politiques et objectifs et dispensent des encouragements, des conseils et des récompenses. Les employés, quel que soit leur rang, n'hésitent pas à communiquer avec leurs collègues de tous les niveaux. Bien que ces niveaux existent pour des fins administratives, ils ne posent aucun problème en ce qui a trait à la consultation et à la collaboration pour atteindre les objectifs organisationnels. Voir les pièces 4.3, 4.4 et 4.6 pour en trouver des exemples.

Les styles de travail innovateurs

4.81 Dans une organisation performante, les employés sont pleinement conscients de leur rendement, du milieu ambiant et des possibilités qui leur sont offertes. Ils apprennent par expérience. Ils ont un esprit souple et innovateur et s'efforcent de résoudre les problèmes de façon créative. Ils ont des mécanismes de contrôles, de rétroaction et de suivi bien rodés mais en guise d'outils seulement. En fait, une organisation performante compte sur ses propres moyens, exerce son propre contrôle, elle n'est pas à la merci d'une autorité externe.

4.82 **L'organisation et l'apprentissage.** Les employés engagent une réflexion sur l'organisation, sur son climat et sur son rendement en les comparant aux idéaux fixés. Ils cherchent à tirer des leçons de conséquences de leurs actions. Pour ce faire, ils utilisent les évaluations, normes et appréciations, mais toujours dans un but productif et défini, non seulement par convention. Voir les pièces 4.2 et 4.8 pour en trouver des exemples.

4.83 **La solution de problèmes.** L'organisation s'efforce de reconnaître les occasions propices et de résoudre les problèmes. Elle est innovatrice et souple, et essaie de trouver une solution originale aux problèmes. Voir les pièces 4.1 et 4.3 pour en trouver des exemples.

4.84 **L'organisation qui mise sur l'intelligence**. Les employés de l'organisation, cela va de soi, examinent les situations, puis se consultent et s'entraident. Ils comprennent bien le mandat et le but de l'organisation. Ils savent ce qu'ils ont à faire et à mesurer. Ils mettent au point des systèmes de contrôle et de rétroaction utiles. En fait, l'organisation s'auto-contrôle plutôt que de dépendre d'une autorité de l'extérieur. Voir les pièces 4.3, 4.4, 4.6 et 4.7 pour en trouver des exemples.

L'importance accordée aux clients

4.85 Une organisation performante s'intéresse de près à la satisfaction de ses clients. Il lui importe plus de servir le client que de s'occuper de bureaucratie. Elle aligne ses valeurs et objectifs sur ceux des organismes centraux et politiques dont elle relève dans le but d'atteindre un rendement élevé et de grandes réalisations.

4.86 **L'organisation appuyée par ses propriétaires**. Les objectifs de l'organisation sont en harmonie avec ceux du gouvernement, des organismes centraux et des ministères qui tous appuient et renforcent le mandat global. Les valeurs, objectifs et ressources tendent tous vers un haut rendement. Vous en trouverez un exemple à la pièce 4.7.

4.87 **Approche fortement axée sur les clients**. Plutôt que de se soucier de la hiérarchie et de l'autorité régissant cette hiérarchie, les employés des organisations performantes se préoccupent des besoins et préférences des clients. Les employés sont heureux de servir les clients, plutôt que de respecter servilement un régime bureaucratique. Les interactions sont importantes au sein de l'organisation mais elles le sont encore davantage entre l'organisation et ses clients. Des exemples en sont fournis dans les pièces 4.1 et 4.6.

4.88 **L'organisation qui sait concrétiser ses objectifs.** Les membres de l'organisation performante sont capables de dialoguer en termes concrets à propos de choses aussi intangibles que le mandat et les valeurs. Ils sont également capables de parler de résultats abstraits de façon à ce que ceux-ci deviennent visibles et facilement discutables. Ainsi, par exemple, l'absence de paiements hypothécaires en souffrance sur une longue période de temps serait une question abordée uniquement dans la paperasserie. L'organisation performante trouve des moyens de rendre ces réalisations visibles en les soulignant par le biais de plaques et récompenses diverses. En conséquence, les employés peuvent mieux s'identifier aux réalisations et sont encouragés à se dépasser. Un exemple en est donné à la pièce 4.8.

L'acquisition de ces caractéristiques

4.89 Nous avons entrepris cette étude dans le but de découvrir pourquoi certaines organisations ont un haut rendement. Nous voulions ensuite présenter nos constatations dans un rapport pour que d'autres organisations puissent s'inspirer des organisations citées. Au début de notre étude, nous pensions que la documentation des caractéristiques communes suffirait pour servir de guide à d'autres organisations. Cependant, après une réflexion et des discussions plus poussées, nous en avons conclu qu'une série particulière de caractéristiques n'est pas nécessairement idéale pour toutes les situations. Il est possible que différentes organisations, et la même organisation à différentes époques, aient besoin de caractéristiques

différentes pour être performantes. La pièce 4.4, par exemple, indique que la Direction de la gestion immobilière de la GRC fonctionne bien à l'aide de nombreux procédés normalisés. En revanche, la pièce 4.5 montre que le travail accompli par le CRDI se prête plutôt mal à ces règlements stricts.

4.90 En conséquence, nous avons essayé d'aller au-delà des caractéristiques et de déterminer le processus sous-jacent qui permet aux organisations performantes d'élaborer une série optimale de caractéristiques et de les maintenir. Nous avons pensé qu'un tel processus serait plus générique et fournirait plus de renseignements qu'une simple liste des caractéristiques proprement dites. Si nous étions en mesure de cerner un tel processus, les employés d'autres organisations pourraient s'en inspirer pour élaborer une série appropriée de caractéristiques et, de ce fait, améliorer leur rendement.

4.91 La constatation la plus importante de cette phase de l'étude réside peut-être dans le fait que les employés doivent être fermement résolus à entreprendre un tel processus. Cette volonté semble être le fruit de convictions fermes, de valeurs comme le dévouement et le besoin foncier d'améliorer l'organisation pour lequel ils travaillent. Lors de nos discussions, nous avons pu constater que les employés des organisations performantes ne sont pas conscients du fait qu'ils appliquent un modèle spécifique ou une formule toute faite pour parvenir au succès. Ce dont ils sont conscients, c'est de la nécessité d'améliorer le rendement de leur organisation.

4.92 L'un des sous-ministres interviewés nous a indiqué qu'il avait posé un défi à ses directions générales, peu après son entrée en fonctions, dans le but de rehausser la qualité des opérations. Dans la plupart des cas, les directions générales lui ont répondu qu'elles essaieraient de faire mieux, mais qu'elles auraient besoin de ressources additionnelles. L'une des directions, visée par la présente étude, faisait exception à la règle. En effet, les dirigeants ont consulté leurs employés et en sont venus à de nouvelles méthodes améliorées, sans augmentation des ressources, pour fournir produits et services à leurs clients.

4.93 Dans un autre cas, un nouveau sous-ministre a rencontré séparément tous les dirigeants des directions et leur a demandé quels problèmes ils éprouvaient et quel type d'aide ils étaient en mesure de fournir. Les dirigeants lui ont expliqué leurs divers problèmes, sauf ceux d'une direction. Celle-ci, visée par la présente étude également, a assuré le sous-ministre qu'elle n'avait aucun problème et que tout allait bien. Partout au pays, lorsque le sous-ministre visitait les bureaux régionaux et demandait aux représentants de la même direction de lui exposer leurs problèmes et ennuis, il recevait la même réponse. Au début, il était sceptique et il a supposé que les dirigeants avaient donné l'ordre de ne parler d'aucun problème. Cependant, il a pu constater par la suite que la direction croyait sincèrement qu'il n'existait aucun problème qu'elle n'était en mesure de régler elle-même. C'était là un de ses traits essentiels.

4.94 Dans certains cas, nous avons constaté que l'acquisition d'attributs positifs faisait suite à une crise ou une menace, à une forte demande provenant d'un groupe de pression de l'extérieur, ou à une occasion flagrante. Dans ce dernier cas, il s'agissait parfois de l'arrivée d'un nouveau dirigeant qui posait des défis tout en créant un climat de confiance et de collaboration.

4.95 Une fois engagé, le processus a tendance à fonctionner tout seul. Les employés de divers niveaux réfléchissent, explorent, discutent entre eux, et s'examinent ainsi que leurs activités. Ils proposent des idées qui engendrent parfois des désaccords. Cependant, en raison de la confiance et du respect mutuels que se vouent les employés, ces idées et problèmes constituent des points de départ pour les innovations qui donnent lieu à de nouvelles méthodes de travail et de réalisation. Ce processus devient petit à petit associé au climat de l'organisation et, en fin de compte, les employés ont tendance à ne plus remarquer qu'il s'agit là de quelque chose de spécial ou d'unique.

4.96 Ainsi, ce n'est qu'après trois longues conversations avec un sous-ministre adjoint que nous avons réussi à le convaincre que sa direction faisait quelque chose digne de mention. Il ne se rendait pas compte qu'elle faisait quelque chose de spécial, qui n'était pas déjà fait dans d'autres directions semblables de la fonction publique.

Conclusions

4.97 Lorsque nous avons entrepris notre étude, diverses personnes ont été étonnées d'apprendre que le secteur public pouvait compter des organisations performantes. L'une des personnes interviewées nous a expliqué ce qu'il en était : «En fait, il est normal de s'attendre à un bon rendement. Cela ne devrait donc pas nous surprendre que ces organisations affichent un bon rendement. Ce qui est remarquable, c'est que la plupart des autres ne réussissent qu'à étouffer le bon rendement».

4.98 Nous sommes bien conscients du fait que nous n'avons pas réussi à trouver des réponses absolues à toutes les questions soulevées durant notre étude. Pour trouver ces réponses, il aurait fallu une étude beaucoup plus poussée, chose impossible compte tenu des ressources restreintes dont nous disposions. L'une des tâches que nous n'avons pas été en mesure de mener à bien, par exemple, réside dans l'étude détaillée du processus sous-jacent d'acquisition des facteurs de réussite, que nous n'avons décrit que très brièvement. Une autre question nécessitant une enquête plus poussée consiste à se demander s'il existe une approche différente pour *améliorer* le rendement d'une organisation, et pour relever le défi de le *maintenir* à un niveau d'excellence. Nous ne pouvons pas avancer avec certitude, par exemple, que ce sont les mêmes forces qui régissent un revirement de situation et le maintien d'un niveau élevé de rendement. D'autres questions restées sans réponse : Qu'est-ce qui pousse certains gestionnaires à entreprendre une réforme et à apporter des améliorations? Pourquoi se comportent-ils différemment d'autres bureaucrates? Les qualités de chef sont-elles innées ou, au contraire, acquises? Est-il possible d'acquérir une telle série de valeurs par le biais d'ouvrages de référence ou de cours de formation, ou ne peuvent-elles être acquises que par le biais d'observations et de modèles?

4.99 Ces questions demandent une discussion plus poussée. Lorsque nous avons proposé le plan de notre étude à certains hauts fonctionnaires de la fonction publique, nous avons reçu de précieux conseils. Certains de ces conseils nous indiquaient jusqu'où nous pouvions aller. Devions-nous mener une étude exhaustive, compte tenu de notre délai d'un an? Devions-nous publier nos constatations et formuler des recommandations qui fassent autorité? Les hauts fonctionnaires nous ont conseillé de faire autrement. «Faites de votre mieux, nous a-t-on dit, publiez les réponses qui vous semblent les meilleures, mais ne laissez pas sous-entendre qu'il s'agit de réponses absolues. Publiez le chapitre dans le but

de provoquer des discussions valables touchant un vaste éventail de sujets à tous les paliers de la fonction publique.»

4.100 Nous avons suivi ces conseils et nous présentons le présent chapitre non pas comme une réponse absolue à quelques-uns des grands problèmes liés à la gestion de la fonction publique, mais plutôt comme l'amorce d'une réflexion et de discussions. Le défi que nous devrons relever consiste à répondre à la question soulevée au début du présent chapitre : pourquoi certaines organisations affichent-elles un rendement nettement supérieur à d'autres, et que pouvons-nous faire pour aider ces dernières à obtenir un excellent rendement?